



Аспекти публічного управління

Науковий журнал

Том 9 № 5 2021

Засновник:

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. надано статус фахового видання з державного управління категорії "Б"

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:
DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49044, Дніпро
вул. Гоголя, 20-б, к. 32
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
grani-print.dp.ua
granidp@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, підприємств, організацій, установ та ін. інформації несуть автори статей.
Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.
Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2021

Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Антонова Ольга	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовене Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Набаз Навзад Абдулла	д.ф. (Ірак)
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
Серьогіна Тетяна	д. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., проф.
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	д. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	д. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., проф.
Шпекторенко Ігор	д. держ. упр., проф.

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій
Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія
Редактор: Мазур Олександр

Контакти:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13
aspects.dnipro@gmail.com
www.aspects.org.ua



Public Administration Aspects

Scientific journal

9 (5) 2021

Founders:

Dnipropetrovsk regional institute for
public administration
National academy for public administration
under the President of Ukraine,

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

In accordance with the Order of the
Ministry of Education and Science of
Ukraine № 886 of 02.07.2020, the status
of a professional publication on public
administration of category "B" was
granted

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:
DOAJ

IndexCopernicus

ERIH PLUS

Google Scholar

Vernadsky National Library of Ukraine

CrossRef

Ulrichs web

WorldCAT

Publisher:

Publishing house «Grani»

20b, Gogol St., of. 32

Dnipro, Ukraine, 49044

+38(097)269-55-13

+38(050)258-83-86

graniprint@gmail.com

grani-print.dp.ua

Publishing license:

ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations,
private names, enterprises and
organizations titles, geographical locations
etc. to be bared by the authors.

The editorial office and board do not
always share the views and thoughts
expressed in published articles.

Reprints and translations are allowed
on the written consent with the editorial
office and the author.

© «Public administration aspects» 2021

Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Antonova Olga	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Gao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	Full Prof. Dr.
Kravchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Full Prof. PhD
Krushelnytska Taisiia	Full Prof. Dr.
Kuznecoviene Jolanta	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Nabaz Nawzad Abdullah	Dr. (Iraq)
Ohdanskyi Kyrylo	Assoc. Prof. PhD
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. Dr.
Starushenko Halyna	Full Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD.
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. Dr.
Tarasenko Tetiana	Assoc. Prof. Dr.
Chykarenko Iryna	Full Prof., Dr.
Shpektorenko Igor	Full Prof., Dr.

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputies Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,

Sorokina Natalia

Editor: Mazur Oleksandr

Contacts:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13

aspects.dnipro@gmail.com

www.aspects.org.ua

ЗМІСТ

C. 5

Віктор Кабанов

Організаційно-правові чинники функціонування закладів середньої освіти в умовах територіальної децентралізації в Україні

C. 12

Павло Атаманчук

Концептуальні засади впровадження моніторингу якості життя населення в практику управління територіями

C. 19

Віктор Бондаренко

Аспекти формування Буджакської етнополітичної дилеми та поліетнічної проблеми державного етнічного управління: гагаузький чинник

C. 36

Тетяна Сокольська, Геннадій Дзегур, Світлана Поліщук, Світлана Лобачова

Значення людського капіталу у формуванні спроможних об'єднаних територіальних громад України

C. 47

Ганна Старикова

Демократизація публічного управління: регіональний аспект

C. 55

Назарій Сіцинський, Андрій Віхтюк

Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами

C. 62

Ігор Яшутін

Нормативно-правовий механізм забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі

C. 69

Олена Лисенко

Професійна активізація у структурі управлінської діяльності публічних службовців

C. 78

Євгеній Гайданка

Актуальний погляд на місце громадських організацій в публічно-управлінських відносинах.

Рецензія на книгу Токаря Маріана Юрійовича «Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин»

Contents

P. 5

Viktor Kabanov

Organizational and Legal Factors of Functioning of Secondary Education Institutions in the Conditions of Territorial Decentralization in Ukraine

P. 12

Pavlo Atamanchuk

Conceptual Principles of Implementation of Quality of Life Monitoring in the Practice of Territory Management

P. 19

Victor Bondarenko

Aspects of the Formation of the Budzhak Ethno-political Dilemma and the Polyethnic Problem of State Ethnic Governance: the Gagauz Factor

P. 36

Tetyana Sokolska, Gennadii Dzhegur, Svitlana Polishchuk, Svetlana Lobachova

The Importance of Human Capital in The Formation of Capable United Territorial Communities of Ukraine

P. 47

Ganna Starykova

Democratization of Public Administration: a Regional Dimension

P. 55

Nazariy Sitsinsky, Andriy Vikhtiuk

Conceptual Approaches to the Creation of a National Coordination Centre for Integrated Border Management Stakeholders

P. 62

Igor Yashutin

Regulatory and Legal Mechanism of Ensuring Executive Discipline in the Bodies of the Public Service

P. 69

Elena Lysenko

Professional Activation in the Structure of Management Activities of Public Officials

P. 78

Eugene Gaidanka

An Up-to-date View of the Place of Public Organizations in Public Administration Relations.

Review of the book by Tokar Marian Yuriyovych "Public organizations of Ukraine in the system of development of public-administrative relations"



Viktor Kabanov

Oles Honchar Dnipro National University (Dnipro, Ukraine)

Organizational and Legal Factors of Functioning of Secondary Education Institutions in the Conditions of Territorial Decentralization in Ukraine

The article is devoted to the key organizational and legal factors of the functioning of secondary education institutions in the context of territorial decentralization in Ukraine. The article analyzes the following regulatory documents: the laws of Ukraine "On Education", "On Secondary Education", "On Out-of-School Education", as well as the provisions of the Concept for the Development of Education in Ukraine for the period 2015-2025 and the Conceptual Framework for Reforming Secondary School (New Ukrainian school).

Particular attention is paid to the aspects of subordination in the context of the territorial reform and the specifics of financing secondary education in accordance with the budget rules of the current Budget Code of Ukraine. The purpose of the article is to identify the state of normative and legal support of secondary education in Ukraine and to determine the organizational and legal factors of the functioning of secondary education institutions in the context of territorial decentralization in Ukraine. The article proves that Ukraine has developed and implemented the necessary regulatory factors for regulating the development of a medium-sized industry in the context of territorial decentralization, which is happening in Ukrainian society.

Thus, the legislation provides the basis for qualitative changes in the regulation of the secondary education system. Nevertheless, the functioning of secondary education institutions emphasizes the need to address a number of gaps in the legal regulation of relations between the subjects of the educational process, central executive bodies and local self-government. There is an urgent need to improve, review and harmonize certain provisions of legislation in the field of secondary education. The author concludes that it is necessary to further improve the regulatory framework for regulating secondary education in the context of increasing the institutional capacity of secondary education, introducing tax incentives and introducing effective tools for public-private partnership.

Keywords: *education, public administration, regulations, secondary education institutions, territorial decentralization*

Віктор Кабанов

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара (Дніпро, Україна)

Організаційно-правові чинники функціонування закладів середньої освіти в умовах територіальної децентралізації в Україні

Стаття присвячена ключовим організаційно-правовим чинникам функціонування закладів середньої освіти в умовах територіальної децентралізації в Україні. В статті було проведено аналіз наступних нормативно-правових документів: Законів України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», а також положень Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років та Концептуальних засад реформування середньої школи (Нова українська школа).

Окрему увагу приділено аспектам підпорядкованості в умовах проведення територіальної реформи та особливостям фінансування середньої освіти відповідно до бюджетних правил чинного Бюджетного кодексу України. Метою статті є виявлення стану нормативно-правового забезпечення середньої освіти в Україні та визначити організаційно-правові чинники функціонування закладів середньої освіти в умовах територіальної децентралізації в Україні. В статті доведено, що в Україні розроблено та впроваджено необхідні нормативно-правові чинники регулювання розвитку середньої галузі в умовах територіальної децентралізації, що відбувається в українському суспільстві.

Таким чином у законодавстві забезпечені підстави якісних змін регулювання системи середньої освіти. Тим не менш, функціонування закладів середньої освіти підкреслює необхідність вирішення низки прогалин нормативно-правового регулювання відносин суб'єктів освітнього процесу, центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Існує нагальна потреба у вдосконаленні, перегляді та приведенні у відповідність окремих положень законодавства у галузі середньої освіти. Автором зроблено висновок стосовно необхідності подальшого вдосконалення норматив-правової бази регулювання середньої освіти в контексті



підвищення інституційної спроможності середньої освіти, запровадження податкових пільг та впровадження дієвого інструментарію державно-приватного партнерства.

Ключові слова: *середня освіта, державне управління, нормативно-правові акти, заклади середньої освіти, територіальна децентралізація*

Вступ.

Нормативно-правове забезпечення та організаційні чинники функціонування середньої освіти в Україні ставали предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Бахрушина, Є. Краснякова, О. Козієвської, В. Лугового, Т. Лукіної, Ю. Молчанової, Л. Прокопенка, Н. Протасової та інших. Питання правового забезпечення сфери розвитку середньої освіти та реформування освітньої галузі в цілому розкрито у працях Л. Паращенко та О. Поступної. На думку останньої, державна політика в сфері середньої освіти характеризується неперервним виробленням і здійсненням заходів щодо реформування освітньої галузі (Поступна, 2007). На думку О. Кархут, середня освіта виступає як специфічний об'єкт правового впливу (Кархут, 2015, с.202). Правове регулювання середньої освіти в Україні у зв'язку з постійними змінами у підходах характеризується недостатньою ефективністю і подекуди відстає від суспільних потреб, а недосконалість законодавчої бази призводить до появи прогалин у праві, які унеможливають або перешкоджають досягненню, власне, головної мети правового регулювання.

Серед зарубіжних дослідників проблеми нормативного забезпечення розвитку середньої освіти ті її організаційні фактори вивчали Т. Вагнер, Ф. Джонс, М. Мейсон, С. Сарасон, Т. Тімар, М. Генсон та інші. Однак, організаційно-правові чинники функціонування закладів середньої освіти в сучасних умовах територіальної децентралізації в Україні не ставали предметом окремого дослідження у вітчизняній науці державного управління.

Мета статті – виявити стан нормативно-правового забезпечення середньої освіти в Україні та визначити організаційно-правові чинники функціонування закладів середньої освіти в умовах територіальної децентралізації в Україні

Результати дослідження.

Сфера державного регулювання середньої освіти (національної системи загалом та регіональний рівень) більшою мірою стосується нормативно-правових актів, що мають найвищу юридичну силу, а також окремих указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів центральних органів виконавчої влади.

В той же час нормативно-правове та організаційне регулювання на рівні закладу середньої освіти однаковою мірою залежні як від нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу та регулюють найважливіші суспільні відносини – законів, так і від підзаконних актів, що врегульовують виконання законів і не суперечать їм (укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та нормативні акти в інших формах Міністерства освіти і науки, Міністерства економіки і торгівлі, Міністерства фінансів України, інших державних органів (зокрема, Державної інспекції навчальних закладів України), нормативні акти місцевих державних адміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування).

Визначення національної політики в освіті забезпечують на законодавчому рівні Конституція України, базовий Закон України «Про освіту» та спеціальні закони в сфері дошкільної; повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної) та вищої освіти; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана парламентом України; укази Президента України та постанови уряду з питань освіти; Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), Національна доктрина розвитку освіти України, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року та інші. При цьому підзаконні нормативно-правові акти, відповідно до базового освітнього закону, «не можуть звужувати зміст і обсяг конституційного права на освіту, а також



визначених законом автономії суб'єктів освітньої діяльності та академічних свобод учасників освітнього процесу», а «листи, інструкції, методичні рекомендації, інші документи органів виконавчої влади, крім наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України, та документів, що регулюють внутрішню діяльність органу, не є нормативно-правовими актами і не можуть встановлювати правові норми» [Про освіту].

Про важливість і необхідність прийняття нового базового освітнього законодавчого акту наголошували експерти-освітяни та вчені у галузі державного управління. Закон України «Про освіту» в новій редакції був прийнятий 5 вересня 2017 р. Законопроект готувався більше трьох років, узгоджувався зі стейкхолдерами і зацікавленими групами, змінювався і переписувався, заручався підтримкою фахових інституцій і спільнот. Його інноваційний характер впливає з аналізу його тезаурусу, який подається в загальних положеннях акту, та складається з 30 найменувань, серед яких можна відмітити: академічна свобода, електронний підручник (посібник), засновник закладу освіти, індивідуальна освітня траєкторія, індивідуальна програмарозвитку, інклюзивне навчання, розумне пристосування, якість освіти та якість освітньої діяльності. Також новаціями законодавства є визначення: видів освіти (формальної, неформальної, інформальної освіти); форм здобуття освіти (інституційна, індивідуальна, дуальна); академічної доброчесності; інституційного аудиту; громадської акредитації закладу освіти; інституту освітнього омбудсмена та інші (Про освіту, 2017). На відміну від попереднього законодавчого акту, прийнятого в 1991 р., наведені категорії є прогресивними, інноваційними, що підпорядковуються сучасній парадигмі єдиного освітнього простору, цілком відповідає європейським тенденціям, що відбуваються в освіті.

На сьогодні ще багато положень, визначених у базовому законі про освіту, залишаються для освітян не зрозумілими й потребують роз'яснення. Однак, в цілому, можна стверджувати, що базовий освітній закон, прийнятий у 2017 р., є прогресивним, містить низку інноваційних положень. Цей крок є дуже важливим для країни, як один

із перших кроків на шляху до модернізації освітньої сфери. Безсумнівно він не вирішує всіх освітніх проблем, що накопичувалися. До того ж, імплементація базового Закону України «Про освіту» потребує внесення суттєвих змін до спеціальних законів у сфері освіти, розробки великої кількості нормативних документів різних рівнів.

Щодо нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку структурних компонентів освітньої сфери. Зазначимо, що стратегічними цілями державної освітньої політики є забезпечення доступу до якісної освіти.

Актуальним питанням сьогодні є наступність між дошкільною і початковою освітою, яка передбачає узгодження нормативно-правового забезпечення та залучення до філософії й змісту дошкільної освіти принципів «Нової української школи» (далі – НУШ) – концептуальні засади реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти, які були оприлюднені Міністерством освіти і науки України в 2016 р. Основними принципами, що мають бути залученими до дошкільної освіти, є наступність освітніх програм, доступність здобуття дошкільної освіти дітьми перед шкільного віку, компетентнісний підхід та інші.

Що стосується змін, які передбачені реформою НУШ на період до 2029 р., то в базовому освітньому законі (ст. 12.3) передбачено обов'язковість здобуття для громадян країни повної загальної середньої освіти, яка має три рівні –початкову тривалістю 4 роки, базову середню тривалістю 5 років та профільну середню освіту тривалістю 3 роки, що в цілому складає 12 років та підтверджує введення 12-річної школи за реформою.

Відповідно до НУШ, основними напрямами реформування освіти є: створення нового сучасного освітнього середовища; розроблення і впровадження нових Державних стандартів початкової, базової середньої та профільної середньої освіти; впровадження в освітній процес компетентнісного особистісно орієнтованого навчання, педагогіки партнерства, здійснення підготовки вчителя; створення передумов для інноваційної діяльності; реалізації права закладу освіти, педагогічних працівників на



автономію в освітній діяльності; описано портрет випускника закладу загальної середньої освіти (Нова українська школа, 2016).

В січні 2020 р. було прийнято в новій редакції Закон України «Про повну загальну середню освіту» (Про повну загальну середню освіту, 2020), у якому знайшли своє відображення концептуальні засади НУШ та нововведення, закладені у базовому освітньому законі. Також концептуальні засади НУШ були закладені й в розроблених державних стандартах початкової, базової середньої та повної загальної середньої освіти. Крім того, відповідно до компетентнісного підходу, було переглянуто та доопрацьовано навчальні програми для учнів базової середньої та профільної середньої школи та затверджено типові освітні програми закладів повної загальної середньої освіти.

Одним із значних досягнень реформи НУШ стало упровадження в освітній процес електронних підручників – підручників нового покоління, здатних зацікавити та мотивувати до навчання учнів. Особливо це є вчасним в умовах навчання в дистанційному режимі в зв'язку із запровадженням у 2020 р. вимушеного карантину по всій території країни з метою запобігання поширення коронавірусної інфекції.

Нововведенням в освітнє середовище стало прийняття в 2018 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)», в якому булінг визначається як «діяння учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві» (Про внесення змін ..., 2018) та передбачено види відповідальності та покарання, відповідно до чого внесені зміни у Кодекс України про адміністративні правопорушення.

У цьому ж році нововведенням в освітній сфері стало утворення Служби освітнього омбудсмена, затвердження порядку та умов звернення до освітнього омбудсмена (постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання освітнього омбудсмена»). Основним завданням освітнього омбудсмена є забезпечення права людини на здобуття якісної та доступної освіти, сприяння виконанню українського законодавства

та виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання прав людини на освіту, вжиття заходів для забезпечення належних умов для рівного доступу до здобуття освіти тощо (Деякі питання освітнього омбудсмена, 2018).

Для розбудови ефективного діалогу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з упровадження реформи НУШ та для підвищення управлінської спроможності Кабінетом Міністрів України було створено Координаційну раду з питань взаємодії. Також для підвищення рівня спроможності управлінців у освітній сфері на місцях створено веб-ресурс, на якому зібрано базу найкращих практик з управління освітою в об'єднаних територіальних громадах та органах місцевого самоврядування.

Правовим підґрунтям для функціонування позашкільної освіти є Закон України «Про позашкільну освіту», у якому позашкільну освіту визначено як складову системи безперервної освіти, спрямовану «на розвиток здібностей та обдарувань вихованців, учнів і слухачів, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні» (Про позашкільну освіту, 2020). В законі закріплено можливість визнання і врахування освітніх результатів, здобутих в закладах позашкільної освіти.

Основні засади організаційно-правові чинники середньої освіти викладено в Концепції Нової української школи, яка передбачає, що «держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі неменшому 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством» (Нова українська школа, 2016).

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України та відповідних бюджетних правил передбачаються наступні види трансфертів місцевим бюджетам:

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»;



– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти (Бюджетний кодекс України, 2010).

Провідні країни світу розглядають сферу освіти як пріоритетний напрям інвестицій, який повертається новими технологіями, знаннями і прибутками від інноваційної діяльності. Україна, перебуваючи територіально в центрі Європи, не може залишатися осторонь від провідних світових інноваційних тенденцій, які активно інвестують у освітній процес. Однак якщо аналізувати фінансування загальної середньої освіти України порівняно з іншими країнами, то його потрібно щороку збільшувати. Тому важливим кроком у цій сфері є залучення інвестицій. Можна стверджувати, що Міністерство освіти і науки України продовжує здійснювати реформу, виділяючи на це кошти. Зокрема, проект Закону України «Про Державний бюджет на 2022 рік» відображає тенденції, порівняно з 2021 роком, на зростання фінансування загальної середньої освіти, що повинно забезпечити покращення якості надання освітніх послуг.

Однак сьогодні законодавство України ніяк не стимулює вкладення коштів у розвиток закладів середньої освіти з боку приватного бізнесу. Відсутні податкові пільги для бажаючих стати інвесторами. Цікавою є думка Б. В. Дерев'янка, який пропонує запровадити для потенційних інвесторів, які передають матеріальні цінності або виконують роботи для навчальних закладів ЗСО, податкову пільгу, зокрема передбачити в Податковому кодексі України норму, згідно з якою із суми чистого прибутку суб'єкта, що дорівнює остаточній вартості майна, переданого НЗ як перспективний майновий актив, податок на прибуток стягуватиметься за ставкою 0 % (Дерев'янка, 2012, с. 437).

Заслуговує уваги Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 рр., розроблена Стратегічною дорадчою групою «Освіта» (СДГ «Освіта»), створеною в рамках спільного проекту Міжнародного фонду «Відродження» та БФ «Інститут розвитку освіти» в липні 2014 р. для надання консультативної й експертної підтримки Міністерства освіти і науки України в розробці Дорожньої карти освітньої реформи (Концепція розвитку освіти ... 2015-2025).

Політику у галузі середньої освіти, у т.ч. систему фінансування навчальних закладів запропоновано переглянути та вжити заходів щодо:

– законодавчого забезпечення фінансування державою виконання НЗ недержавної форми власності державних стандартів освіти, оптимізації оподаткування та інших фінансових умов діяльності цих закладів;

– розробки і запровадження системи фінансування, яка забезпечуватиме фінансування додаткових послуг, потрібних для дітей/дорослих з особливими освітніми потребами у процесі навчання, зокрема через надання спеціальних ваучерів для цієї групи осіб;

– запровадження принципу субсидіарності, зокрема перегляду обсягу і меж повноважень центральних і місцевих органів управління освітою, скорочення контрольно-наглядових функцій, жорсткої і чіткої регламентації процедур і повноважень інституцій, пов'язаних з контролем і наглядом;

– переходу від адміністративно-розпорядчого управління навчальних закладів до системи освітнього менеджменту (запровадження школоцентричного (school-based) менеджменту, перенесення «центру ваги» в процесі ухвалення рішень на операційний рівень (рівень школи) тощо (Ярош, 2017, с. 183).

Висновки.

Таким чином, в Україні впроваджено необхідну законодавчу базу, що забезпечує розвиток галузі середньої освіти відповідно до реформи територіальної децентралізації, що відбувається в українському суспільстві. В законодавстві затверджені організаційно-правові чинники якісних змін компонентів середньої освіти. Центральні



органи виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізують заходи із змістовного наповнення середньої освіти, впроваджені чинники для створення системи управління середньою освітою та належного фінансування, забезпечення інклюзивної та спеціальної освіти, а також комп'ютеризації закладів середньої освіти, електронної освітньої платформи та електронного навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо.

Аналіз нормативно-правової бази реформування середньої освіти дає змогу простежити впровадження сучасних європейських принципів в рамках проведеної реформи. Закон України «Про освіту» містить фундаментальні принципи, що відображають європейську практику регулювання середньої освіти, включаючи розподіл компетенції між органами управління на загальнодержавному та місцевому рівнях, віднесення оперативного управління закладами середньої освіти на базовий рівень; самостійність у вирішенні

кадрових, організаційних, фінансових питань та питань методологічного забезпечення навчального закладу; персоніфікація відповідальності за надання якісних освітніх послуг; закріплення правосуб'єктності школи.

Тим не менш, практика реалізації середньої освіти наголошує на необхідності розв'язання існуючих недоліків у законодавчому регулюванні відносин суб'єктів у галузі середньої освіти. Необхідне подальше удосконалення, перегляд та узгодження із сучасними вимогами окремих положень законодавства про середню освіту та пов'язаних галузей законодавства з питань бюджетування, забезпечення якості та державно-приватного партнерства як організаційних чинників регулювання середньої освіти. Також потребують посилення інституційної спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні освітою на місцях.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Бахрушин В. Два роки роботи над законом: що змінилось? // Освітня політика: портал громад. експертів. URL : <http://education-ua.org/ua/articles/1019-dva-roki-roboti-nad-zakonomshcho-zminilosya>.
- Бахрушин В. Новий закон “Про освіту”: навіщо він потрібний? Українська правда. Життя. URL : <https://lifepravda.com.ua/columns/2017/06/22/224847/>.
- Бюджетний кодекс України : Відомості Верховної Ради України : від 8 липня 2010 року № 2456-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- Дерев'яно Б. В. Адміністративно-правове регулювання надання послуг у сфері освіти : монографія. Донецьк: Донецький юридичний інститут, 2012. 527 с.
- Деякі питання освітнього омбудсмена : постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 491 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text>.
- Кархут О. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин в освітній сфері. Право. 2015. Вип. 28. С. 200–205.
- Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років. URL : http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncerc.pdf
- Нова українська школа: концептуальні засади реформування середньої школи : офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України. 2016. URL : <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/ua-sch-2016/konczepczija.html>.
- Поступна О. Нормативно-правове забезпечення вищої освіти в Україні в контексті європейської інтеграції. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/5/06.pdf>.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України від 18 грудня 2018 р. № 2657-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19#Text>.
- Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16 січня 2020 р. № 463-IX : за станом на 01 серп. 2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
- Про позашкільну освіту : Закон України від 22 червня 2020 р. № 1841-III : за станом на 16 жовт. 2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14#Text>.
- Ярош А. О. Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти : дис. ... канд. юр. наук / Ярош А. О. Ірпінь, 2017. 223 с.



REFERENCES

- Bakhrushyn, V. Dva roky roboty nad zakonom: shho zminylosj? Osvitnja polityka: portal ghromad. ekspertiv. Retrieved from <http://education-ua.org/ua/articles/1019-dva-roki-roboti-nad-zakonomshcho-zminilosya>.
- Bakhrushyn, V. Novyj zakon "Pro osvitu": navishho vin potribnyj? Ukrainsjka pravda. Zhyttja. Retrieved from <https://life.prawda.com.ua/columns/2017/06/22/224847/>.
- Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy : Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy : vid 8 lypnja 2010 roku # 2456-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- Dejaki pytannja osvithnjogho ombudsmena: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 chervnja 2018 r. # 491. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text>.
- Derevjanko, B. V. (2012). Administratyvno-pravove rehuljuvannja nadannja poslugh u sferiosvity : monoghrafija. Donecjk: Doneckyj jurydychnyj instytut. 527 s.
- Jarosh, A. O. (2017). Pravove rehuljuvannja finansuvannja zaghaljnoji serednjoji osvity : dys. ...kand. jur. nauk. 223s.
- Karkhut, O. (2015). Efektyvnistj mekhanizmu pravovogho rehuljuvannja suspilnykh vidnosyn vosvitnij sferi. Pravo. 28, 200–205.
- Koncepcija rozvytku osvity Ukrainy na period 2015–2025 rokiv. Retrieved from http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncepc.pdf
- Nova ukrainsjka shkola: konceptualjni zasady reformuvannja serednjoji shkoly : oficyjnyj veb-sajt Ministerstva osvity i nauky Ukrainy. (2016). Retrieved from http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/ua-sch-2016/konc_zepczya.html.
- Postupna, O. (2007). Normatyvno-pravove zabezpechennja vyshhoji osvity v Ukraini v kontekstij evropejskoji integraciji. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/5/06.pdf>.
- Pro osvitu : Zakon Ukrainy vid 5 veresnja 2017 r. # 2145-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- Pro povnu zaghaljnu serednju osvitu : Zakon Ukrainy vid 16 sichnja 2020 r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
- Pro pozashkiljnu osvitu : Zakon Ukrainy vid 22 chervnja 2020 r. # 1841-III. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14#Text>.
- Pro vnesennja zmin do dejakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo protydiji bulinghu(cjkuvannju) : Zakon Ukrainy vid 18 ghrudnja 2018 r. # 2657-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19#Text>.

Kabanov Viktor

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-4630-3168>, dneprus93@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 01.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Pavlo Atamanchuk

Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)

Conceptual Principles of Implementation of Quality of Life Monitoring in the Practice of Territory Management

The article substantiates the conceptual principles of implementation of monitoring the quality of life of the population by public authorities. It is substantiated that a dialogue between the population and public authorities is possible only if the object of managerial influence will be all the life processes of territorial communities.

It is established that the realization of the interests of the general population is to some extent possible through the continuous development and improvement of quality of life criteria, mechanisms for evaluation and improvement, due to the obligation to comply with them.

According to the author, the criteria for the effectiveness of government management to improve the quality of life can be based on a clear definition and improvement of social norms and standards; scientific substantiation of theoretical constructions that reflect the interests of society as a whole; study of the needs of the society of a certain subject (subjects).

The principles of system management can become the basis of effective management of processes of formation of improvement of quality of life of the population: orientation of system of public authorities at regional level on the population that means understanding of current and future shortcomings of the population, performance of its requirements and aspiration to exceed its expectations; the leading role of the leadership, which is to ensure the unity of goals and activities of the regional council to improve the quality of life; defining a mission on quality of life; increasing the responsibility of public servants to improve the quality of life; process approach.

Keywords: *public administration, public authorities, quality of life of territorial communities, monitoring*

Павло Атаманчук

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)

Концептуальні засади впровадження моніторингу якості життя населення в практику управління територіями

У статті обґрунтовано концептуальні засади впровадження моніторингу якості життя населення органами публічної влади. З'ясовано, що діалог між населенням і органами публічної влади можливий тільки в тому випадку, коли об'єктом управлінського впливу стануть всі життєві процеси територіальних громад. Встановлено, що реалізація інтересів широких кіл населення деякою мірою можлива через безперервну розробку й удосконалювання критеріїв якості життя, механізмів оцінки і поліпшення, через обов'язковість їх дотримання.

На думку автора, критерії ефективності управлінської діяльності держави з підвищення якості життя населення можуть будуватися на основі чіткого визначення і підвищення соціальних норм і стандартів; наукового обґрунтування теоретичних конструкцій, що віддзеркалюють інтереси суспільства як цілого; вивчення потреб соціуму визначеного суб'єкта (суб'єктів).

Основами ефективного управління процесами формування підвищення якості життя населення можуть стати принципи системного управління: орієнтація системи органів публічної влади на обласному рівні на населення, що означає розуміння поточних і майбутніх нестатків населення, виконання його вимог і прагнення перевершити його очікування; провідна роль керівництва, що полягає в забезпеченні єдності цілей і напрямів діяльності обласної ради щодо підвищення якості життя населення; визначення місії з питань якості життя; підвищення відповідальності публічних службовців щодо поліпшення якості життя населення; процесний підхід.

Ключові слова: *публічне управління, органи публічної влади, якість життя територіальних громад, моніторинг*



Постановка проблеми.

Реформа децентралізації в Україні де-факто стартувала 2015 року. Наразі в Україні функціонує 806 об'єднаних територіальних громад, які охоплюють 33% усієї підконтрольної українській владі території (189.4 тис. кв. км) і в межах яких проживає 21.1% усього населення країни (8.3 млн осіб). Економічні успіхи ОТГ дуже різні, як і здатність наповнювати власні бюджети і фінансувати видатки, які поліпшують якість життя громад (Рейтинг найбагатших ОТГ...). Отже, досягнення цілей реформи децентралізації неможливе без фокусування уваги на потребах громад та розробки управлінських підходів у сфері підвищення якості їх життя.

Проблемам якості життя громадян присвячені роботи таких науковців, як В. Дробишева (2004), Е. Лібанова (2013), Н. Сітнікова (2012), Л. Соболев (2010, 2011) та інші. Теоретичне підґрунтя дослідження складають роботи О. Ю. Бобровської (2021), С. А. Квітки (2013, 2015), Т. А. Кравченко (2021), Т. В. Маматової (2013), І. А. Чикаренко (2019) та ін. Недостатньо вивченими залишаються питання, пов'язані з системними підходами до застосування критеріїв якості життя населення у процесі публічного управління на рівні територіальних громад.

Мета статті – дослідити концептуальні засади впровадження моніторингу якості життя населення органами публічної влади.

Виклад основного матеріалу.

В умовах зростаючої складності об'єкта і суб'єкта управління розробка, удосконалення і практичне застосування критеріїв оцінювання якості життя в практиці діяльності владних структур може стати найважливішим інструментом публічного управління органів в інтересах народу.

Підвищення якості життя населення для органів влади всіх рівнів пов'язано, в першу чергу, з рішенням тактичних завдань, спрямованих на усунення поточних проблем територіальних громад або їх запобігання в найближчій перспективі. Рішення цих злободенних, але разом з тим локальних завдань займає практично весь основний час керівників, спонукає використовувати всі наявні ресурси для досягнення цих цілей, однак тим самим залишає поза полем

зору завдання розробки стратегії розвитку. Сьогодні в контексті використання категорії «якість життя» досить гостро постає питання про те, яким має бути процес формування якості життя: життєдіяльності на території або управлінням розвитком (політика стійкого розвитку) (Авдеева, 199, с. 47).

Принципове розходження в цих двох підходах до управління якістю життя полягає в тому, що в першому варіанті, коли домінантою управлінської діяльності виступає тактична спрямованість на найближчі завдання, змінюється на краще, причому тільки частково, якість життя деякої невеликої групи населення. До того ж часто ці зміни не тільки не поліпшують соціального самопочуття людей, а навпаки, погіршують його, тому що, як відомо, людські потреби мають ефект «заміщення» – на місце однієї вдоволеної потреби нижнього рівня відразу ж приходиться інша, яка належить до того ж або вищого рівня, що і веде, врешті-решт, до зростання незадоволеності. Значною мірою ця схема управління має свої корені в радянській системі, коли всім територіальним суб'єктам делегувалися мізерно малі права і можливості самостійного функціонування. Результатом такого управління з'явилося практично повне виснаження джерел розвитку.

Тут же зазначимо, що об'єктивно адміністрації територіальних утворень не готові до більш активного діалогу з населенням, залучення останнього як суб'єкта до системи управління. Це обумовлено, насамперед, існуючими стратегіями управління, що, якщо коротко виразити їх приховану парадигмальну сутність, спрямовані на створення умов тільки для виживання населення. Основним об'єктом, що ідентифікує діяльність у соціальній сфері, є «опікування» слабозахищеними соціальними групами. Але при такій управлінській стратегії страждають усі групи населення (Соболев, 2010).

Малозабезпечені соціальні верстви – через те, що допомога, яка надається їм, малозначуща, яка веде часто тільки до погіршення соціального самопочуття, тому що відповідно до соціально-психологічних законів незадоволені інші потреби того ж рівня ведуть до розчарувань, підсилюють



напруженість, дисгармонію, масштаби і драматизм усвідомлення складнощів життя людиною, її ізоляційність від суспільства. Існуюча сьогодні система соціального захисту малозабезпечених верств населення не вирішує в корені завдання зниження показників бідності. Навпроти, бідність зростає. Мало того, неефективність існуючого соціального захисту породжує утриманські споживчі настрої цієї категорії населення.

Відносно матеріально благополучні не одержують задоволення насамперед тому, що поза зоною розгляду управління залишається вся та сфера, яку можна назвати корпоративною культурою: система цінностей, потреб, традицій, соціальних норм, звичаїв, ритуалів, характерних для населення, що компактно проживає на визначеній території. Незадоволеність цих соціальних груп обумовлюється головним чином тим, що стратегія публічного управління не забезпечує кардинального підвищення якості життя населення, підвищення умов для того, щоб люди, відносно забезпечені матеріальними благами, відчували, що підвищується імовірність і можливість задоволення соціальних потреб більш високого рівня – потреб у приналежності, визнанні і самоактуалізації.

У своїй більшості не можуть бути задоволеними використовуваною стратегією публічного управління також соціальні верстви з високим матеріальним рівнем життя й елітні соціальні групи, тому що соціальна політика в цьому випадку не здатна забезпечувати задоволення їх потреб у безпеці і стані середовища існування.

Стратегія управління, спрямована на виживання, не забезпечує зниження ступеня вразливості населення, підвищення здатності адекватно реагувати на можливість різких несприятливих змін як у долях окремих людей, так і всього населення в цілому (Соболь, 2010).

Різні інтереси людей зовсім не обов'язково повинні породжувати конкуренцію між ними. Адже поліпшення якості життя когось персонально може сприяти поліпшенню життя інших.

Ігнорування вищевикладених положень приводить до того, що відтворювальні

механізми суспільства починають працювати з деякими збоями, нормативне ядро перестає самовідтворюватися з необхідними для стабільного функціонування якістю і надійністю. Як наслідок, соціальна аномія розростається, утягуючи всі великі соціальні верстви в девіантні рухи, дезінтегруються нормативні стандарти, тобто починає відтворюватися яскраво зображена Е. Дюркгеймом аномія або соціальний хаос (1996).

Основні зусилля 70-80 % населення в даний час націлені на задоволення нижчих матеріальних потреб, що навряд чи може створити позитивну мотивацію, необхідну для стабілізації суспільного розвитку в цілому. Виходячи з цієї закономірності, можна дійти висновку, що неможливо швидке зламування колишніх цінностей, для цього немає ніяких об'єктивних передумов. Крім того, соціальна активність населення, його громадянські ініціативи, самодіяльність зводяться до спонтанних, неупорядкованих дій у тих ситуаціях, коли різко знижується задоволення потреб самого нижнього рівня.

Діалог між населенням і органами публічної влади можливий тільки в тому випадку, коли принципово іншою буде стратегія публічного управління, коли об'єктом управлінського впливу стане не звужена соціальна сфера, а всі життєві процеси населення територіального утворення, з дотриманням принципів корпоративної культури, коли дії, спрямовані на стратегію виживання територіальних утворень перейдуть до стратегії розвитку.

Додаткову складність організації публічного управління в періоди соціальних трансформацій додає інерція управлінських рішень, яка відтворює звичні схеми управління в зовсім невідповідних для цього умовах, що може в кращому випадку виявитися нераціональним і марним, а частіше тільки загострює ситуацію.

Типовою реакцією адміністративно-ієрархічної системи управління на зменшення проблемних зон управління є тенденція до механічного збільшення кількості структурних підрозділів і всієї ієрархічної піраміди управління, без перегляду і поглиблення змісту завдань, функцій і відсутності контролю, що при сумнівній віддачі породжує додаткові



проблеми як у самій організації управління, так і у взаємодії із соціальним середовищем.

У результаті процес нарощування управлінських структур як спосіб реагування на мінливість соціального середовища призводить до того, що, замість поліпшення ситуації відбувається додаткове збільшення безпосередньо організаційних проблем.

Таким чином, замість підвищення гнучкості, динамічності й адекватності управління відбувається прямо зворотне: збільшення жорсткості неповороткості і неадекватності реагування управлінських структур. Звичні, традиційні схеми управління абсолютно не відповідають вимогам нового етапу розвитку суспільства і мають потребу в корінному перегляді.

Іншим фактором є вичерпання ресурсів і інструментів адміністративного управління в сучасних умовах. Це пов'язано, по-перше, з неможливістю застосовувати старі способи управління суспільством через їх неефективність або неприпустимість у нових умовах.

По-друге, у сучасному світі все менше значення мають регіональні і національні обмеження. Підвищення рівня освіти, розвиток інфраструктури, засобів зв'язку і диверсифікованість економіки підвищують автономність людини від держави та її мобільність. Людина перестає залежати від самого факту перебування на території і може вільно змінити місце свого проживання і навіть громадянство. Це серйозне обмеження для органів управління. Якщо проведена ними політика буде погіршувати стан суспільства і здійснюватися без врахування інтересів населення, то органи управління можуть зіштовхнутися із ситуацією серйозного обмеження ресурсів для своєї діяльності і звуження самого об'єкта управління.

Реалізація інтересів широких кіл населення деякою мірою можлива через безперервну розробку й удосконалювання критеріїв якості життя, механізмів оцінки і поліпшення, через обов'язковість їх дотримання.

Діяльність демократичної держави будується на досягненні компромісу між інтересами (і відповідними цілями) окремих об'єктів управління, з одного боку, і інтересами їх співтовариства як єдиного

цілого – з іншого. Тому критерії ефективності управлінської діяльності держави з підвищення якості життя населення можуть будуватися на основі: чіткого визначення і підвищення соціальних норм і стандартів; наукового обґрунтування теоретичних конструкцій, що віддзеркалюють інтереси суспільства як цілого; вивчення потреб соціуму визначеного суб'єкта (суб'єктів).

Ефективність послуг органів публічної влади щодо забезпечення якості життя може бути оцінена в три способи:

за власною методикою органу публічної влади, яка може ґрунтуватися, наприклад, на статистиці скарг і пропозицій, інших параметрів зовнішніх і внутрішніх оцінок діяльності;

відносно якості деякого зразка, прийнятого за еталон. Застосовність методу обмежена, оскільки пріоритети громадян і потреби суспільства не скрізь однакові;

відносно стандарту. Вимагає наявності стандартів, форм звітності і системи аудиту на ключові елементи публічних послуг або на процеси, що формують публічні послуги.

Традиційно значна кількість керівників і дослідників пов'язує ефективність і якість діяльності органів публічної влади, у першу чергу, з технологією виконання і кваліфікацією державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак необхідна ефективність може бути досягнута шляхом постійного динамічного удосконалення всієї системи діяльності органів публічної влади. Такий процес управління якістю життя населення має три варіанти реалізації:

1) формування якості управлінської діяльності у вищій і середній ланках управління може бути забезпечене тільки шляхом підвищення уваги до цієї проблеми. Першорядного значення при цьому набуває якість управлінської діяльності, а потім – якість технології виконання і як наслідок – підвищення якості життя;

2) формування ефективності управлінської діяльності безпосередньо в системі забезпечення якості життя. Передбачається комплексний підхід, заснований на пріоритеті якості тих елементів виконання управлінських технологій і дій і управління, що безпосередньо впливають на якість життя населення;



3) процесів, що формують і підвищують показники якості життя.

Варіант 3 – найпоширеніший і для органів державної влади добре методично розроблений у теорії і практиці. Варіант 2 – реалізації систем менеджменту якості. Варіант 1 – це перспектива розвитку системи органів публічної влади. Найбільш перспективним і успішним нам уявляється другий варіант.

У результаті впроваджується і підтримується в робочому стані система забезпечення якості життя населення, розроблена для постійного поліпшення спільної діяльності з урахуванням потреб усіх зацікавлених сторін. Обласні ради включають систему забезпечення якості життя поряд з іншими системами менеджменту. Або, як варіант, коли «якість життя» визначається як базова складова для створення єдиної системи якості діяльності органу управління.

Основами ефективного управління процесами формування підвищення якості життя населення можуть стати принципи системного управління:

орієнтація системи органів публічної влади на обласному рівні на населення, що означає розуміння поточних і майбутніх нестатків населення, виконання його вимог і прагнення перевершити його очікування. Необхідно забезпечити збалансований підхід до запитів населення і потреб інших сторін (територіальних громад, підприємств), зацікавлених у результаті діяльності системи органів публічної влади. Задоволеність населення слід певним чином вимірювати й оцінювати, а система управління процесами якості життя має містити механізм вироблення коригувальних дій у необхідних випадках;

провідна роль керівництва, що полягає в забезпеченні єдності цілей і напрямів діяльності обласної ради щодо підвищення якості життя населення. Керівники вищої ланки мають створювати обстановку, у якій публічні службовці повністю повинні бути включені до процесу досягнення мети;

керівники органів державної влади та місцевого самоврядування області повинні визначати місію з питань якості життя. В свою чергу, політика і місія трансформуються у вимірювані цілі і завдання для всіх органів місцевої влади;

підвищення відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування області, що представляють найбільш істотну і цінну частину органів публічної влади, і найкраще використання їх можливостей може принести організаціям максимальну вигоду. Система забезпечення якості і її механізмів повинні спонукувати публічних службовців виявляти ініціативу в постійному поліпшенні якості життя населення;

процесний підхід. Бажаний результат досягається ефективніше, коли діяльністю і відповідними ресурсами керують як процесом. Для ефективної взаємодії органи державної влади та місцевого самоврядування області мають виявляти взаємозалежні процеси у своїй діяльності і керувати ними;

системний підхід до забезпечення якості життя. Виявлення, розуміння взаємозалежних процесів як системи, що повинно позитивно визначати результативність і ефективність взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в досягненні загальних цілей;

постійне поліпшення взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування слід розглядати як незмінну мету системи органів державної влади та місцевого самоврядування;

прийняття рішень, засноване на фактах. Ефективні рішення ґрунтуються на аналізі об'єктивних даних і інформації. Реалізація принципу насамперед вимагає виміру і збору достовірних і точних даних стосовно розв'язуваного завдання. Необхідне застосування відповідних методів, у тому числі статистичних;

взаємовигідні відносини з державою, територіальними громадами, підприємствами. Регіон і держава, територіальні громади, підприємства взаємозалежні, і відносини на основі взаємного врахування довгострокових і короткострокових інтересів підвищують здатність усіх сторін задовольняти потреби суспільства.

Висновок.

Реалізація зазначених принципів вимагає обміну інформацією і планами на майбутнє, спільної роботи і розуміння потреб споживачів, ініціювання спільних проектів



і поліпшення процесів. Система управління якістю життя населення повинна мати стимулюючі механізми з визнанням досягнень і поліпшень. Побудована з врахуванням вищезазначеного, система управління якістю зможе доказово демонструвати населенню, керівникам органів державної влади та місцевого самоврядування області, що процеси підвищення якості життя дійсно організуються в першу чергу в інтересах усього населення і досягається

прийнятний для всіх учасників компроміс між інтересами населення – органів влади – бізнесом із інтересами конкретних груп населення.

Таким чином, в управлінні якістю життя населення окремої території найбільш принциповим моментом є реалізація основних принципів: розвитку, рівних можливостей, стійкості й адаптації, самодостатності, пріоритету соціальних цінностей.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Авдеева Т. Т. Институты и инструменты управления развитием местного сообщества. Муниципальный мир. 1999. № 5. С. 46–53.

Бобровська О., Бондаренко Д. Публічне управління економічним розвитком регіонів: галузевий аспект. Аспекти публічного управління. 2021. Т. 9. №3. С. 22-35. URL: <https://doi.org/10.15421/152125>

Дробышева В. В., Герасимов Б. И. Интегральная оценка качества жизни населения региона: монография; под ред. Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та. 2004. 108 с

Дюркгейм Э. Метод социологии // Западноевропейская социология XIX-начала XX веков. - М., 1996. - С. 256 - 309.

Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. Т. 3. №4. С. 28 - 35. <https://doi.org/10.15421/151530>

Квітка С. А., Соколовська О. О. Розробка інноваційних стратегій та їх впровадження в соціально-економічну структуру регіону. Аспекти публічного управління. 2013. Т.1. № 2. С. 90-93. <https://doi.org/10.15421/151332>

Кравченко Т. (2021). Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання. Аспекти публічного управління. 2021. Т. 9. № 1. С. 121-132. <https://doi.org/10.15421/152112>

Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С. Вимірювання якості життя в Україні, Аналітична доповідь. К. 2013. https://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf

Мамагова Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями вдосконалення. Аспекти публічного управління. 2013. Т. 1. № 1. С. 105 - 112. <https://doi.org/10.15421/151317>

Рейтинг найбагатших ОТГ, або Де в Україні жити добре. URL: <https://eukraine.org.ua/ua/news/rejting-najbagatshih-otg-abo-de-v-ukrayini-zhiti-dobre>

Сітнікова Н. П. Підходи до визначення якості життя для використання у процесі стратегічного планування соціально-економічного розвитку. Агросвіт. № 17. 2012. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/17_2012/12.pdf

Соболь Л. В. Моніторинг соціального самопочуття населення як механізм зворотного зв'язку в системі управління якістю життя. Державне управління в Україні : проблеми державотворення, виклики та перспективи : І міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (м. Одеса, 11 червня 2010 р.). URL: http://oridu.odessa.ua/9/im/DY_problems2010.pdf

Соболь Л. В. Моніторинг якості життя населення як засіб підвищення ефективності регіонального управління. Особливості соціального управління в Україні : матеріали «круглого столу» (м. Дніпропетровськ, 27 травня 2011 р.); за заг. ред. А. В. Решетніченка. Д. ДРІДУ НАДУ. 2011. С. 103 – 105.

Чикаренко І., Мамагова Т. Розширення предметної сфери муніципального менеджменту. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7. № 1-2. С. 43-52. URL: <https://doi.org/10.15421/15195>

REFERENCES

Bobrovska, O., & Bondarenko, D. (2021). Public management of economic development of regions: industry aspect. Public administration aspects .9 (3), 22-35. <https://doi.org/10.15421/152125>

Chikarenko, I., & Mamatova, T. (2019). Expansion of the subject area of municipal management. Public administration aspects.7 (1-2), 43-52. <https://doi.org/10.15421/15195>

Drobysheva, V. V., & Gerasimov, B. I. (2004). Integral assessment of the quality of life of the population of the region. Tambov: Tamb Publishing House. state tech. un-ta.

Durkheim, E. (1996). Method of sociology. Western European sociology of the 19th-early 20th centuries. M. s. 256-309.

Kravchenko, T. (2021). Quality assurance processes in local governments: features of definition and evaluation. Public administration aspects. 9 (1), 121-132. <https://doi.org/10.15421/152112>

Kvitka, S. A. (2015) The principle of subsidiarity and decentralization processes in Ukraine. Public administration aspects . 2015. Т. 3. №4. Pp. 28-35. URL: <https://doi.org/10.15421/151530>



- Kvitka, S. A., & Sokolovska, O. O. (2013). Development of innovation strategies and their implementation in the socio-economic structure of the region. *Public administration aspects*. 1 (2), 90-93. <https://doi.org/10.15421/151332>
- Libanova, E. M., Gladun, O. M., & Lisogor, L. S. (2013). Measuring the quality of life in Ukraine. Analytical report. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf
- Mamatova, T. V. (2013). Implementation of quality management systems in the provision of municipal services: existing practices and areas for improvement. *Public administration aspects*. 1 (1), 105-112. <https://doi.org/10.15421/151317>
- Rating of the richest OTG, or Where to live well in Ukraine. URL: <https://eukraine.org.ua/en/news/rejting-najbagatshih-otg-abo-de-v-ukrayini-zhiti-dobre>
- Sitnikova, N. P. (2012). Approaches to determining the quality of life for use in the process of strategic planning of socio-economic development. *Agrosvit*. 17. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/17_2012/12.pdf
- Sobol, L. V. (2010). Monitoring of social well-being of the population as a feedback mechanism in the quality of life management system. *Public administration in Ukraine: problems of state formation, challenges and prospects: I International. Science. conf. postgraduate and doctoral students in public administration (Odessa, June 11, 2010)*. URL: http://oridu.odessa.ua/9/im/DY_problems2010.pdf
- Sobol, L. V. (2011). Monitoring the quality of life of the population as a means of improving the efficiency of regional governance. *Features of social governance in Ukraine: materials of the "round table" (Dnepropetrovsk, May 27, 2011); for the head ed. A.V. Reshetnichenko. D. DRIDU NADU*. pp. 103 - 105.

Atamanchuk Pavlo

Ph.D. Student, pasha_77@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 02.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Victor Bondarenko

Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)

Aspects of the Formation of the Budzhak Ethno-political Dilemma and the Polyethnic Problem of State Ethnic Governance: the Gagauz Factor

The article presents the Gagauz factor of aspects of the formation of the Budzhak ethno-political dilemma and the polyethnic problem of state ethnic management. Studying this issue from this perspective will allow us to see the problems of the Budzhak ethnic and political node in a new way, to realize the importance of solving the ethno-political dilemma and solving the polyethnic problem for the free movement of Ukraine towards democratic reform and European integration. Moreover, the article examines the Gagauz ethnic factor in the formation of the dilemma and the problem, which motivates to solve this problem due to the interest of EU countries and institutions in addressing all issues of ethnic minorities in both Member States and EU candidate countries.

The article also presents an attempt to analyze the processes of formation of the Gagauz ethnic community in Budzhak and reveals the validity of the Russian Empire's policy towards this community and ill-consideredness with possible complex and even threatening consequences of the ethnic policy of the Moldovan and Ukrainian states throughout independence. The article presents the essence of the ethno-political dilemma regarding the Gagauz of Budzhak and the whole region, identifies the historical preconditions for the emergence of Gagauz settlers in the region, the conditions of colonization and government decisions to acquire the status of Gagauz colonists, first as part of the Bulgarian community and later as a separate community. The fate of the Gagauz in the Russian Empire, Romania, the Soviet Union, and Moldova is retrospectively presented regarding the problems of their incorporation into Russian, Romanian, Soviet, and Moldovan societies, the complexities of these processes and migration processes among the Gagauz, and their consequences for their community. The conditions and reasons for the process of integration of Gagauz into Moldovan society and Ukrainian society since independence have been established.

The period of attempts of self - realization of the Gagauz national idea and creation by them of autonomy as a part of Moldova and influence of these processes on Gagauz in Ukraine is analyzed. The importance of pursuing a more effective policy on ethnic minorities in Budjak was stressed. The aim of the study is to analyze the process of formation of the Budzhak political problem, its aspects in terms of influencing the processes of the Gagauz factor in the state ethnic administration of Ukraine to find ways to solve the problems of the Budzhak node.

Keywords: *Bashkan, Budzhak, Gagauz, Gagauz autonomy, state ethnic policy, ethnic community (community), ethnic minorities, ethno-political dilemma, colonists, migrants, polyethnic problem*

Віктор Бондаренко

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)

Аспекти формування Буджакської етнополітичної дилеми та поліетнічної проблеми державного етнічного управління: гагаузький чинник

У статті представлено гагаузький чинник аспектів формування Буджакської етнополітичної дилеми та поліетнічної проблеми державного етнічного управління. Вивчення цього питання під таким ракурсом дозволить по новому побачити проблеми Буджакського етнічного й політичного вузла, усвідомити важливість рішення етнополітичної дилеми й вирішення поліетнічної проблеми задля вільного руху України у напрямку демократичного реформування й європейського інтегрування. Тим більш, що у статті розглядається гагаузький етнічний чинник аспектів формування дилеми й проблеми, що спонукає до вирішення цієї проблеми через зацікавленість країн і інститутів ЄС у вирішенні всіх питань етнічних меншин як у країнах-членах, так і у країнах-кандидатах на вступ до ЄС.

В статті представлена й спроба аналізу процесів формування етнічної спільноти гагаузів Буджаку й розкриваються вивірених політики Російської імперії щодо цієї спільноти й непродуманість з можливими складними і, навіть, загрозливими наслідками етнічної політики молдовської й української держав на всьому протязі незалежності щодо даної етнічної спільноти. У статті представлена суть етнополітичної дилеми щодо безпосередньо гагаузів Буджаку і всього регіону, визначені історичні передумови появи гагаузьких



переселенців у регіоні, умови колонізації та правлінські рішення щодо набуття статусу колоністів гагаузами, спочатку у складі спільноти болгар, а згодом і як окремої спільноти. Ретроспективно представлена доля гагаузів у складі Російської імперії, Румунії, Радянського Союзу, Молдови щодо проблем їх інкорпорації до російського, румунського, радянського і молдовського суспільств, складностей цих процесів і міграційні процеси серед гагаузів, і їх наслідки для їх спільноти. Встановлені умови й причини процесу інтеграції гагаузів до молдовського суспільства й українського суспільства часу незалежності.

Проаналізовано період спроб самореалізації гагаузької національної ідеї й створення ними автономії у складі Молдови і вплив цих процесів на гагаузів в Україні. Наголошено на важливості проведення більш ефективної політики щодо етнічних меншин в Буджаку. Метою дослідження є аналіз процесу формування Буджакської поліетнічної проблеми, її аспекти з точки зору впливу на процеси гагаузького фактора у державному етнічному управлінні України задля пошуку шляхів вирішення проблем Буджакського вузла.

Ключові слова: *башкан, Буджак, гагаузи, гагаузька автономія, державна етнічна політика, етнічна спільнота (групада), етнічні меншини, етнополітична дилема, колоністи, переселенці, поліетнічна проблема*

Вступ.

Мета і завдання дослідження. Розкрита суть Буджакської етнополітичної дилеми державної етнічної політики та висвітлити, з паралельним проведенням аналізу, процес формування Буджакської поліетнічної проблеми, їх об'єктивні й суб'єктивні аспекти з точки зору залежності і впливу на етнічні процеси регіону гагаузького фактору у державному етнічному управлінні України задля пошуку шляхів вирішення проблем Буджакського вузла.

Актуальність теми. Україна у цьому році буде відмічати своє 30-річчя незалежності. І, здається, кожна людина в віці, кожна родина, спільнота сільського, міського, регіонального рівнів повинна глянути на пройдений шлях, проаналізувати його, звернути увагу на свої досягнення, якими можна пишатися, й побачити свої недоліки, які треба виправляти... Звісно, якщо це не робилось на 20-річчя чи 25-річчя (а може й робилось і тоді, і тоді). В Україні були свої досягнення, були й певні провали... Це зрозуміло: велика європейська держава, яка бажає потрапити до успішної і (майже для всіх її членів) заможної родини європейських країн, яка, при цьому, по краплі витискає з себе імперсько-колоніальну залежність і вже восьмий рік веде війну «за незалежність» з Росією – спадкоємцем колишньої колоніальної імперії.

Але є напрямки діяльності державної влади країни, її управління і врядування, які майже не зазнали змін чи лише втрачали за весь час незалежності свою значущість в її очах і в очах українського суспільства. Одним з таких напрямків стала державна етнічна політика. Вплив інститутів, які повинні нею керувати, розвивати,

створювати нові інструменти й механізми та виносити їх на розсуд громадянського суспільства, втрачався за цей час. Результатом того, по суті, й стала війна з 2014 року, фактична чи прикрита окупація певних етнічно неоднорідних територій, де питання міжетнічного співіснування чи не бралися до уваги «високою» політикою, чи, через свою болісність і непередбачуваність, замовчувалися. Саме через це Україна з часом отримала проблемні очима у державотворенні на півдні і сході.

Але ж це ще не всі проблемні точки й не всі проблемні питання. Через постійну загрозу з боку Росії півдню України Буджакський етнічний і політичний вузол набуває вибухонебезпечних рис. Здається, повинно бути зрозумілим, що поряд з проблемою інтегрування Закарпаття і всіх його етносів до української нації, яка постійно обговорюється і якій приділяється багато уваги, створення умов для врегулювання буджакського питання повинно бути на одному з перших місць для кожного державця. Та воно не так. Саме тому потрібно провести аналіз ситуації, розкрити суть етнополітичної дилеми та висвітлити процес формування Буджакської поліетнічної проблеми, враховуючи об'єктивні і суб'єктивні аспекти з точки зору залежності і впливу на процеси гагаузів в державному етнічному управлінні в Україні.

При роботі над темою були вивчені й враховані праці радянських, українських і закордонних спеціалістів і авторів щодо громади гагаузів у Буджаку. Тут можна згадати праці й наукові статті Ангелі Ф., Квілінкової Є. М., Радової (Каранастас) О., Субботіної І. А., Тисленко М. І., Хатласа Є., Шабашова О. В., Ярмоленко М. І. Цікава



інформація щодо даного питання висвітлена у працях дослідників гагаузької та болгарської етнічної спільноти регіону – Ганчева О. І., Грека І. Ф., Думініки І., Хатласа Є. Акцентована увага на важливості вивчення аспектів і факторів гагаузького питання в Молдові і Україні у статтях періодичних засобів масової інформації. Для повного розуміння дилеми й проблеми регіону та формування бачення ретроспективи ефективності кроків етнічної політики використане дослідження відомого дослідника XIX ст. Скальковського, А. О. Опрацьовані загальні політологічні статті Луцишина Г. і Рудіка О. М. В роботі над статтею застосовано аналіз інформації та свідчення журналістів щодо ситуації чи подій у Гагаузії і в Буджакському регіоні в цілому: Андрющенко Е., Бабакової О., Боярко О., Ваннек Л., Гладієвського П., Кабачія Р., Карпенко І, Мурижнікова М. В., Сидоренко С. та цілого колективу співавторів, Фуйора В, Юзвяка І. П. та інші.

У статті використані теоретичні методи (аналіз, абстрагування, узагальнення, індукція) щодо оцінки умов і наслідків формування Буджакської етнополітичної дилеми та поліетнічної проблеми та розкриті можливості й напрямки задля рішення даної дилеми й вирішення проблеми.

Основний зміст дослідження.

Усі демократії є політичними системами, в яких воля більшості забезпечує прийняття рішення. Але, у демократичному суспільстві воля більшості повинна спиратись й на позицію меншості, права якій забезпечені основними правами людини. Тобто, права меншості не можуть залежати від волі більшості і не можуть бути більшістю відмінені (Рамкова конвенція, 1995). Як стверджує преамбула «Декларації про права осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин» (прийнята Резолюцією 47/135 Генасамблеї від 18 грудня 1992 року), заохочення і захист прав осіб, приналежних до національних або етнічних меншин, «сприяють політичній та соціальній стабільності держав, в яких вони проживають». Стаття 6 цієї декларації чітко формулює найкращі умови для безпеки й стабільності держав, де проживають меншини:

Державам слід співпрацювати у питаннях, які стосуються осіб, що належать до меншин,

у тому числі в обміні інформацією й досвідом, з метою розвитку взаєморозуміння й довіри (Декларація, 1992).

Керуючи державою, для політичних еліт дуже важливим є незадієння форм агресивності, а якщо це можливо, й тиску по відношенню до меншин. Їм необхідно в державотворчому процесі за допомогою взаємоприйнятних рішень і компромісів знаходити міжетнічну рівновагу, створювати етнонаціональний баланс. Один з основоположників, напевне, самої багатонаціональної держави світу – США – Томас Джефферсон стверджував, що: «Воля більшості повинна переважати у всіх випадках, ця воля, щоб зберегти свою правоту, повинна бути розумною і обґрунтованою; ми повинні пам'ятати, що меншість має рівні права, які в рівній мірі повинні захищати рівні закони, і що порушення їх буде означати пригнічення. І давайте подумаємо про те, що, ... ми ... мало чого домоглися, якщо ... допускаємо у себе ... злісну і здатну на ... запеклі і криваві переслідування політичну нетерпимість» (Томас Джефферсон, 1992, с. 62-63). І при цьому слід не забувати те, що меншість, яка твердо обстоює свої позиції може стати впливовішою й сильнішою за нестабільну більшість. За певних обставин і при неухважності до неї більшості, етнічна меншість є набагато консолідованішою (Думиника, 2015) і може стати детонатором для загрозливих відцентрових процесів у кожній поліетнічній державі.

Одним з найскладніших регіонів України щодо збереження міжетнічного і, в той же час, міждержавного миру і регіональної стабільності є Дунає-Дністровське межиріччя (Південна Бессарабія, Цараде-Сус, Південна Молдова й Західна Одещина) чи, як частіше називають цей регіон, Буджак. У ранньому середньовіччі цей регіон називався староболгарською Жгълъ, грецькою – Ουγλοζ (що можна транскрибувати українською як «Вугол»); татари ж звали його Буджак (кримська Висак). Буджак – низинна територія, що знаходиться на південному заході України (і Одеської області) та на півдні Молдови (колишня Бессарабія). Землі ці лежать між Дунаєм, Чорним морем, Дністром, а з півночі обмежені Прутом, південними відрогами Кодр та річкою Реутом; фактично



з півночі його відокремлює Верхній Троянів (Траянів) вал. Тут є велика кількість озер (Алібей, Кундук, Шагалі, Кітаї, Катлабук, Ялпуг та Кагул). Землі переважно піщані, значна частина – чорноземи.

У II ст. ці землі називали Готським степом. У часи правління хана Аспаруха в VII столітті для давніх болгар на деякий час територія Буджаку перетворилась на батьківщину, з території якої почалось заснування великої імперії після згоди Візантії дати їм право оселитися на північно-східній частині Балкан. Угорці, які з'явилися в північно-чорноморських степах на початку IX ст., були вигнані з Буджаку внаслідок об'єднання болгар та печенізьких військ у 896 р. і ці землі повернулись болгарам, але з часом підкорені були печенігами. Можливо, вже тоді почало формуватись унікальне співіснування болгар і предків сучасних гагаузів. У XI ст. ці захоплені печенігами землі підкорили вже нові завойовники. Кумани (половці) завоювали північні чорноморські степи (Етелькузу, «Межиріччя»), рівнини Богдану (Молдова) і Ефлаку (Волощина) і стали володарювати Буджаком. З XIII ст. територія стала татарським, а згодом – кримсько-османським володінням.

Буджак входив до складу Османської імперії до 1812 року. З травня 1812 року, згідно з Бухарестською мирною угодою між Російською та Османською імперіями, відійшов до Російської імперії як частина Бессарабії. У 1918–1940 роках входив до складу Королівства Румунія. Станом на 1938 Буджак населяло близько 1,2 млн. осіб: 528 тис. румунів, 285 тис. українців та росіян, 178 тис. болгар, 106 тис. гагаузів, 80 тис. німців та незначна кількість кримських татар. У 1940 році він був захоплений радянськими військами і, відповідно до пакту Молотова-Ріббентропа, відійшов до СРСР — Української РСР та Молдавської СРСР. В частині УРСР поділявся на 13 адміністративних районів й 4 міста обласного значення, з яких 7 серпня 1940 р. була сформована Аккерманська (з 7 грудня 1940 р. Ізмаїльська) область. З 19 липня 1941 р. до 25 серпня 1944 р. територія області окупована румунськими та німецькими військами (із серпня 1941 р. у складі губернаторства Бессарабія). В лютому 1947 року СРСР та Румунія підписали мирний

договір, який остаточно закріпив входження Буджаку до УРСР. 15 лютого 1954 р. скасовується Ізмаїльська область і територія Буджака передана до складу Одеської області (Туранли, 2006). Це короткий виклад історії і етнополітичного процесу на території Буджаку в історичній ретроспективі.

В цьому короткому обзорі висвітлені обставини і передумови появи проблеми в Україні і Молдові, яку можна визначити наступним чином – Буджацька етнополітична дилема. А суть її полягає у питанні: «Чи проживали болгари і гагаузи на території Буджаку до переселення народів Західного Причорномор'я у кінці XVIII – початку XIX ст.?» І відповідь на це питання, навколо якого багато суперечок серед істориків, політологів і інших фахівців, є основною складовою у вирішенні вже Буджакської поліетнічної проблеми співіснування етносів в Буджаку й баченні перспектив врегулювання всіх етнічних і політичних протиріч регіону (Толерантність, 2006). Дилема має такий вигляд: чи визнання Україною (і Молдовою) того, що предки бессарабських болгар і гагаузів раніше проживали в регіоні і це зобов'язує зробити наступний крок – визнати їх нащадків корінними народами (в першу чергу, гагаузів) чи надати інший особливий статус; або українська держава не визнає історичні і етнічні зв'язки цих народів з їх предками (Юзвяк, 2012), спираючись на відсутність достовірних джерел щодо цього, і сприймає появу цих двох етносів Буджаку як результат переселення середини-кінця XVIII – початку XIX ст. (Шабашов, 2012).

Надання статусу корінних народів чи іншого особливого статусу розширить їх права і можливості, дозволивши їм на законодавчому рівні домагатися особливого відношення держави до себе, що виглядає дуже загрозовано в умовах надмірної радянської та русифікованості більшості цих двох етносів. З іншого боку, ретушування гострої для Буджаку етнополітичної дилеми, невизнання прав цих народів і затягування з вирішенням поліетнічної проблеми призводить до геополітичної напруженості навколо регіону та створює постійно загрози для національної безпеки двох сусідніх дружніх країн (Сидоренко, Панченко, Герасимчук, Шелест & Герасимчук, 2019). Тому Україна разом



з Молдовою повинна вивчити можливості і прийти до нових форм співіснування з цими етносами в регіоні, захищаючи їх права і забезпечуючи можливі потреби для самоідентифікації бессарабських болгар (Пейков, 2018) та надання потенційної перспективи самовизначеності гагаузам, як етносу, який не має своєї державності і який самоідентифікувався і обстоює свої права саме на території Буджаку (Гагаузи України, 2019).

Розуміння цього дозволить зрозуміти важливість й терміновість прийняття рішення щодо майбутнього всього Буджакського регіону. А для розуміння важливості далекоглядного рішення дилеми й вирішення проблеми в цілому спочатку треба проаналізувати весь наявний матеріал щодо історії розселення гагаузів і болгар у Дунайсько-Дністровському межиріччі та умов їх самоідентифікації тут.

Почнемо з гагаузів. Мова, якою вони розмовляють, відноситься до алтайської макросім'ї, тюркської сім'ї, огузької групи мов. Це кваліфікування мови говорить про огузько-печенізьке походження основної маси носіїв мови у стародавні часи, адже більшість кримських татар розмовляють мовою кипчакської групи (половці). Тобто за мовою гагаузи – нащадки торків і печенігів, а половці лише домішувались тут як родини-уламки болгарської степової держави, які відмовились асимілюватись серед слав'яномовних народів долини Дунаю й Балканських гір (Народи мира, 1988, с. 128). В подальшому це дозволило гагаузам зберегти свою ідентичність, вижити як народу і створило своєрідну есенію-співіснування гагаузів і болгар, що вкрай заплутувало дослідників і управлінців в Південній Бессарабії (Квілінкова, 2014, с. 183-184).

Предки гагаузів жили і в Болгарії, де превалювали кипчакські родини. З одної такої родини – Тертер (з Баліка) – почалося створення держави з центром у Карвуні (теп. Каварна, коло Варни), спираючись на фортецю-порт Каліакра, в 1337-1346 роках. До 1347 р. він підкорив всі племена і родини низини Дунаю аж до гирла й північніше і виникла «перша Гагаузька (Огузька) держава» (деспотат Добруджа) (Ангели, 2006, с. 212-214). Назва

«Добруджа» пішла від брата-наступника й формального творця нової держави – Добротічі (Добротича). Саме тут і жила більша частина православного тюркського народу, який сам себе і, з часом сусіди, ідентифікували як гагаузький (Из истории, 2017). Через тісні взаємини й непросту долю гагаузів і болгар здавна склались умови для подвійної самоідентифікації перших: себе вони визнавали гагаузами, але в офіційних документах записувались болгарами. При цьому, називаючи себе булгарами, гагаузи самих болгар-слов'ян звать «туканнар». Так було і є зараз в Румунії і Болгарії, так було і серед переселенців до Бессарабії і далі – в Приазов'ї (Запорізька область) (Квілінкова, 2011, с. 285).

А складалась така ситуація ще з середньовіччя, коли Болгарська держава почала створювати свою, незалежну від грецької, церкву. Частина гагаузького народу, яка пристала до болгарської церкви, називали себе «болгарські гагаузи» (а пізніше ідентифікували себе як частина болгар). Ті ж, хто притримувався канонів грецької церкви, називали себе «грецькі гагаузи» або «хасил гагауз» («справжні гагаузи» чи приморські за місцем проживання). Так відбувся розлом у гагаузькому етнічному середовищі (Радова (Каранастас), 2006).

У своїх подорожніх нотатках лицар Ганс (Іоанн) Шильтбергер з Мюнхена, який попав у полон до турків-османів у 1396 р., називає державу гагаузів «Третьою Болгарією» (Шильтбергер, 1984, с. 37). Проіснував гагаузький Добруджський деспотат недовго (хоча і довше ніж Радянський Союз); та пам'ять про нього гагаузи й болгарини ще й сьогодні зберігають, як і зберігають ще старі її прапори (Ангели, 2006, с. 214).

З цієї ж території з кінця XVI ст. в Буджакський степ, який займала Ногайська Орда, почали переселятись гагаузи. Тоді ж в османських документах серед жителів Аккерману згадуються християни з тюркськими іменами, які не можуть бути ніким іншим, окрім гагаузів. А вже під 1672 роком в документах фігурує нинішній центр Гагаузії – Комрат – як селище переселенців з Добруджі (Из истории, 2017). Століття гагаузи жили разом з ногайцями, змішуючись і зберігаючи назви селищ, топоніми, навіть мікротопоніміку; відбувались складні



асиміляційні процеси. Виселення ногайців за наказом російської влади 1807 року з Буджаку до Криму і в Приазов'я (після початку чергової російсько-турецької війни) стимулювало переселення нових хвиль гагаузів в Буджак. А разом з гагаузськими переселенцями з балканських земель (Албанії, Греції, Македонії) переселялись сюди й невеликі групи албанців-арнаутів і греків (Радова (Каранастас), 2006).

Дуже важливим в осмисленні суті Буджакської етнополітичної дилеми є те, що Буджак завжди був заселеним. Коли гагаузи й інші народи з середини-кінця XVIII ст. активно заселяли цей малонаселений край, він не був безлюдним. А для гагаузів і частини болгар, які самоідентифікуються як «бессарабські болгары», Буджак з часом перетворився на нову батьківщину. Це все є дуже важливим для розуміння статусу цих двох народів в регіоні. Тут відбулась консолідація гагаузського етносу, тут сформувалась особлива болгарська спільність, роль якої не можна недооцінювати, навіть у відродженні болгарської державності.

Російська імперія почала створювати проблему, коли, переслідуючи свої імперські інтереси і використовуючи тяжке положення балканських християн, через своїх консулів в балканських ейлєтах закликала їх до переселення в свої межі, особливо у малозаселені землі Південної Бессарабії (Ангели, 2006, с. 220).

Оцінюючи на неузгодженість істориків щодо термінів перебування предків гагаузів в Буджаку, не визивають суперечок дані про малоорганізоване переселення вже безпосередньо гагаузів в Дунає-Пруто-Дністровську частину малозаселеного Молдавського князівства з XVI ст. до пер. пол. XVIII ст. Причому, згадуються випадки подвійного переселення, коли гагаузські родини спочатку заселяли лівобережжя Пруту, а потім покидали села й переселялись в Буджак, де осідали окремо чи разом з ногайцями.

Російська імперська православна пропаганда та вдалі кампанії Росії в Молдові і Валахії 1739, 1768-1774, 1787-1791 рр. стимулювали активізацію вже більш-менш організованого переселення християнських біженців від свавілля османів у др. пол. XVIII – поч. XIX ст. Гагаузи, болгары, серби, греки,

македонці, валахи та інші переселялись в Дунає-Пруто-Дністровське межиріччя й навіть на лівобережжя Дністра. За деякими даними, до 1806 р. в Буджаку вже жило більше 8 тис. переселенців, більшість з них була гагаузами, хоча, значна частина з них й називала себе «булгарами» (Переселение гагузов и болгар, 2012). Початок російсько-турецької війни 1806-1812 рр. й виселення ногайців у 1807 р. призвели до масової хвилі переселення саме гагаузів в Буджак. За оцінками, на поч. XIX ст. гагаузи проживали у 63 селах 4 цинутів Молдови, з них у 43 вони були в абсолютній більшості, у 14 – жили змішано з болгарами, а у 7 – з молдованами (Субботина, 2018, с. 46-48). За переписом 1818 р., коли гагаузів рахували разом з болгарами (так само не розділяли ці етноси і за переписами 1835, 1851, 1859 рр.), в Бессарабській області вони склали 21,5 % населення (Ярмоленко, 2001, с. 15). У 1819 р. за проханням володарів земель "Русское начальство" заборонило змінювати місце проживання всім родам поселян, хоча вони й користувались особистою свободою, як і при турках (Скальковский, 1848).

Стимулювали переселення і укази імператора Олександра I і російського Сенату про законодавчу базу для іноземних колоністів і переселенців. Указом від 22 березня 1818 р. колоністи були звільнені від підпорядкування місцевій владі, а указом від 29 грудня 1819 р. гагаузських переселенців прирівняли до інших іноземних колоністів (Ярмоленко, 2001, с. 14). Спільна боротьба за ці права з болгарами почалась ще у 1812 році. За указом Сената 1819 р. 36 сіл («болгарських колоній», де жили й гагаузи) Бендерського і Ізмаїльського цинутів були розділені між Прутським, Кагульським, Ізмаїльським і Буджакським округами. Ще 27 сіл були поза межами цих округів і до кін. XIX – поч. XX ст. втратили свою ідентичність при асиміляції серед місцевого населення. У 1842 р. гагаузи, разом з болгарами, боролися за свої економічні права, коли свавілля царських чиновників перевищило всякі межі, порушуючи закони й права колоністів (Боярко, 2004). У 1895 р. владою був придушений виступ селян Вулканешт проти порушення своїх прав (Из истории, 2017).

Після поразки Росії у Кримській (Східній) війні за Паризьким мирним



договором частину гагаузьких сіл передано було до складу Молдови, а гагаузи Болграда, Ізмаїла, Рені і їх околиць опинились знов у межах Османської імперії (Грек, 2006). Останнім на протязі 3 років дозволялось зворотно переселятись до Бессарабії або на малозаселені землі Херсонської і Катеринославської губерній, а з 1860 р. і на землі Таврійської губернії (Крим, Нижнє Подніпров'я і Приазов'я). Тоді з 49 тис. колоністів Подунав'я переселилось на нові землі 30 тис., і з них 27 тис. у Таврію. Після чергової успішної війни Росія повернула собі Подунав'я і зв'язки між громадами гагаузів відновились. У 1910-1911 рр. відбулась друга хвиля масового переселення гагаузів до Таврії. Але ці частини етносу головним чином, як і переселенці у Криму, на Північному Кавказі, у Казахстані, як і гагаузи Болгарії, ідентифікують себе із болгарами (Квілінкова, 2011, с. 284).

У 1873 році Бессарабську область реорганізували у губернію. В кінці XIX ст. гагаузи почали усвідомлювати себе як окремий етнос і ідентифікуватись саме як «гагаузи»; фактично відбулась консолідація етносу (Радова (Каранастас), 2006, с. 157). Важливим поштовхом до активізації цього процесу самоідентифікації стала участь у ньому священників, які активізувались в умовах набуття впливу на півдні України протестантських вірувань серед православної пастви у 1890-ті рр. Адже релігійна боротьба вимагала спілкування на рідній мові і гагаузька мова ставала осередком підйому самосвідомості гагаузького народу. У 1907 р. Синод церкви дозволив друкувати духовну літературу гагаузькою мовою (Грек, 2016, с. 288-289).

Вперше назва «гагаузи» з'явилась під час Загального перепису населення Російської імперії 1897 р. І за його результатами в Бессарабській губернії проживало на той час 55,8 тис. гагаузів, при цьому у них була сама низька в губернії урбанізованість – менше 1% (Субботина, 2018, с. 47-48), оскільки їх самоорганізація мала економічно-общинний характер сільських громад, а вони виконували «роль місцевого самоврядування і базувались на принципі взаємодопомоги (супряги)» (Ярмоленко, 2001, с. 20).

У кін. XIX – поч. XX ст. через безземелля взагалі починається нова хвиля міграційних

процесів серед гагаузів, у тому числі на схід – на Північний Кавказ, у Сибір, на території теперішніх середньоазійських країн (до Узбекистану, Киргизстану, Казахстану) (Субботина, 2018, с. 48). У січні 1906 вже малоземелля на буджакських землях призводить до кількадечного повстання серед гагаузів на чолі з керівником Ради А. Галацаном з проголошенням Комратської республіки. Серед вимог повстанців була й вимога про викладання гагаузької мови у закладах освіти. Через 6 днів царат придушив виступ, керівники або загинули, або опинились на каторзі (Кабачій, 2018).

Лютнева революція 1917 спровокувала соціальні і етнічні заворушення в Бессарабії і Буджаку. Найгострішим для селян було питання розподілу землі. Оскільки у липні 1917 Україна заявила про свої права на частину Бессарабії, румуни почали втручатись, щоб не допустити приєднання її до України і створили румунські партії. Військовий з'їзд бессарабців 21 жовтня 1917 проголосив автономію Бессарабії, домагаючись скликання тимчасової Ради Країни (Сфатул Церій). 2 грудня 1917 Сфатул Церій проголосив її демократичною молдавською республікою в складі Росії. У грудні 1917 р. в Кишинівській Раді робочих, солдатських і селянських депутатів обговорювалось питання створення Гагаузько-Буджакської Республіки. На чолі ініціативного комітету з цього питання стояв один із лідерів Комратського повстання 1906 р. Павло Ніколаєв (Из истории, 2017). 3 січня 1918 одинадцять румунських дивізій почали окупацію й оголосили стан облоги. 13 січня 1918 року румунські війська під командуванням генерала Бручану проголосили Бессарабію окупованою. 24 січня 1918 р. Крайова Рада (Сфатул Церій) проголосив Бессарабію незалежною молдавською республікою. 27 березня Сфатул Церій голосував за «возз'єднання» Бессарабії-Молдови з Бухарестом. 9 квітня 1918 р. Сфатул Церій Молдови оголосила про приєднання краю до Румунії. Остаточню анексію Бессарабії румунський уряд завершив наприкінці листопада 1918 р. На засіданні 25-26 листопада 1918 року за відсутності кворуму Крайовою Радою (без в тому числі представників болгарської і гагаузької меншин) прийнято рішення



про безумовне приєднання Бессарабії до Румунії і ліквідацію всіх умов акту від 27 березня 1918 р. Незабаром після прийняття цього рішення Сфатул Церій припинив своє існування (Жуковський, 2006). Таким чином гагаузи і болгар, які проживали у Буджаку, опинились у складі Румунії.

Румунське панування в Буджаку гагаузами не сприймалося прихильно, як і болгарами, на відміну від німців і поляків; хоча, саме в цей період (у 1934 р.) вийшла праця найвідомішого гагауза о. Михайла Чакира, над якою він працював 40 років, «Історія гагаузів Бессарабії». Спроби румунізації етнічних меншин, економічний тиск і негаразди призвели до економічної (та й, напевно, політичної) міграції (Хатлас, 2009, с. 278). У 1920-ті рр. відбулась масштабна міграція гагаузів до далеких Бразилії, Аргентини, Канади (Субботина, 2018, с. 49).

Важливим чинником загострення міжетнічних відносин і складних відносин гагаузів й болгар з румунською владою став вплив проросійських і радянських сил у регіоні, особливо останніх. Особливо виділяється тут спроба відділити Буджак у травні 1919 р. через потуги створення Бессарабську Радянську Соціалістичну Республіку, що призвело до остаточного розгрому прорадянського підпілля у Комраті в 1921 р. У 1931 році відбулись нові арешти прорадянських агентів у Комраті і радянська влада почала улаштовувати тих гагаузів і болгар, які тікали з Румунії, на території Молдавської Автономної РСР (у складі УРСР) (Из истории, 2017). Короткострокове захоплення СРСР з червня – липня 1940 р. до червня 1941 р. не сприяло покращенню ставлення до етнічних меншин після нової окупації Буджаку з липня 1941 до серпня 1944 р. Найбільш складною стала доля гагаузів і болгар в часи правління кондукетора І. Антонеску (Хатлас, 2009, с. 278).

До речі, і у складі Радянського Союзу до II Світової війни доля гагаузів була теж не простою. В часи коренізації та національно-етнічного відродження у 1920-1930-х рр., коли «національним» меншинам надавали можливість вивчати рідну мову, гагаузи Приазов'я, які офіційно ідентифікувались як болгар, повинні були вивчати саме болгарську мову. В деяких

випадках, коли гагаузи ідентифікували себе як греки, вивчати грецьку мову і з часом інкорпоровались до цієї спільноти (Квілінкова, 2011, с. 286). З захопленням Буджаку СРСР у 1940 р. нові порядки вдарили й по гагаузам – закрили церковно-приходські школи (де вчилися і гагаузи російською, церковнослов'янською, інколи грецькою чи молдовською (Ярмоленко, 2001, с. 18-19), зачинялись церкви – оскільки гагаузи були дуже релігійним етносом. Така політика релігійного гоніння знов вдарила по гагаузам після остаточного захоплення регіону Радянським Союзом у 1944 р. (Хатлас, 2009, с. 280).

Вже після закінчення війни гагаузи, разом з болгарами й іншими етносами Буджаку й Молдавської РСР та центральних і південних регіонів Української РСР пережили черговий радянський голодомор 1946-1947 рр. Він забрав життя коло 10 % жителів Буджаку. Окремі гагаузькі родини рятувались втечею, в т.ч. на гірничий Донбас (Кабачій, 2018). Пережили гагаузи в цей час ще один радянський експеримент. З 1958 до 1961 р. у Південній Бессарабії, після розробки гагаузької писемності у 1957 р. (Тисленко, 2015, с. 71), вводили навчання гагаузькою. Але цей експеримент був визнаний «невдалим» і навчання 14,5 тис. дітей на півдні МРСР та у південно-західній частині Одещини етнічною мовою припинили й перевели їх на навчання російською (Кабачій, 2018). На території України поза Буджаком гагаузи майже втратили мовну ідентичність, тому радянський період для гагаузів, як і для болгар, не можна вважати безхмарним і успішним.

Та складна доля гагаузів в Румунії і на території СРСР не була вже такою показово лихою. Набагато гірше склалась доля тої частини гагаузького етносу, яка проживала на території Туреччини і за Лозанською угодою 1923 року (Конвенція і Протокол) (Traité de paix, 1923) увійшли до числа тих коло 2 млн. людей, які повинні були переселитись на «свою історичну батьківщину». Примусовий обмін призвів до великої людської трагедії, а щодо гагаузів і до етнічної трагедії. Парадокс був у тому, що як більшість турків, яких переселяли до Туреччини, так і більшість греків, яких переселяли до Греції, не розуміли мов цих держав і опинились в



іншомовному чи малозрозуміломовному середовищі, оскільки діалекти, на яких вони розмовляли, були ізольовані й малозрозумілі носіям офіційних мов. Ще більший парадокс був з гагаузами, адже вони себе ідентифікували як «греки» (хоча і називали себе ще і «гагаузами»), при цьому були православними (через що турки їх без особливого жалю «відпускали на волю»), а розмовляли тюркською мовою. І тільки невелика частина гагаузів, як і невелика частина греків, прийняла іслам і залишилась на місці свого проживання. В самій же Греції влада ідентифікує всіх православних як греків і майже не відділяє, в тому числі гагаузів (Ангели, 2006, с. 220). Відбувалася асиміляція гагаузів як в Румунії і Греції, так і в Болгарії (Квілінкова, 2011, с. 290).

Великі народи Балкан принижували гідність і спадщину малого етносу – гагаузів, про що свідчить і бачення науковців Туреччини, Болгарії та Греції, які вважають гагаузів «своїми» (Кабачій, 2018). А це з часом призводило до асиміляції гагаузів чи сприйняття гагаузами себе уламком турецької нації, а свою мову мовою завойовників – турецьку. І з часом більшість гагаузів розчинилась серед інших тюркських племен, а тепер вони всі ідентифікуються як турки й стали певною загрозою, наприклад, для болгарської державності і цілісності. Стає зрозумілим, що складні етнічні процеси на Балканах, зневага ідентичності і до минулого валахів, аромунів, гагаузів й інших малих етносів не принесли нічого доброго тут. Не принесла добра таке ж зверхнє ставлення до малих етносів і в Україні. Ігнорування проблем етнічної самоідентифікації малих народів України владою і фахівцями призводить у довгостроковій перспективі до втрати цими етносами традицій і забуття їх мов, а у коротко- і середньостроковій перспективі провокують напруження в етнічному полі України і створюють значні проблеми на шляху консолідації нації (Квілінкова, 2011, с. 293).

До часів «перебудови» М. С. Горбачова гагаузською мовою ані друкувались газети, ані говорило радіо, ані було телепрограм. Культурологічно відбувалася русифікація етносу при збереженні етнічно рідною мови на побутовому рівні. До того ж, у мовному,

сенсі для гагаузів не було все так погано: вони вивчали мови народів, поряд з якими жили і працювали – болгарську, молдовську, російську, українську, грецьку, інші. Та час йшов і етнічні лідери все більше розуміли необхідність визнання, почали формуватись етнічні рухи. До цього спонукали етнічні процеси самозахисту й самозбереження. Про це свідчить перепис 1989 р., коли 91,2 % молдовських гагаузів назвали рідною мовою гагаузську, а в Одеській області серед гагаузів рідною вважали гагаузську 84,2 % (Ярмоленко, 2001, с. 18-19).

Політичні зміни у кінці 1980-х створили умови для відродження й формування ідей автономізації. Виразниками сподівань гагаузів на втілення якогось ступеню одержавлення призвели до формування етнічних рухів. Серед них були «Гагауз Халкы» («Гагаузський народ»), який починав у 1988 р. як дискусійний клуб, «Бірлік», «Ватан» в Молдавській РСР (Мурижніков, 2019, с. 8). У травні 1989 р. саме на першому з'їзді «Гагауз Халкы» було прийнято рішення про утворення автономії з центром у м. Комрат на чолі з С.С.Булгаром і заступником – М. В. Кендигеляном. Це була лише заява про намір, та реакцією влади на цей крок стало створення Верховною Радою МРСР спеціальної комісії «По вивченню запиту народних депутатів та інших звернень по створенню автономії гагаузського народу».

Боротьба за свою автономію у складі ще соціалістичної Молдови почалась 12 листопада 1989 р., коли на Надзвичайному з'їзді депутатів-гагаузів була проголошена Гагаузська Автономна РСР у складі МРСР; був створений Тимчасовий комітет по сприянню автономії на чолі з С. М. Топалом. У відповідь Верховна Рада МРСР 13 листопада відмінила всі ті рішення. 3 грудня через непримиренну позицію молдавської влади та незадовільну роботу створеної комісії Надзвичайний з'їзд депутатів-гагаузів знов зібрався і почалась робота Тимчасового комітету щодо розбудови автономії. Влада Молдавії ігнорувала всі рішення й ніяк не діяла. Комісія малопродуктивно (оскільки сторони не чули позиції противної сторони) пропрацювала до лютого 1990 р. По результатах виступив її керівник В. С. Пушкаш і вказав, що «умовою для створення автономії є територія, населення якої на $\frac{3}{4}$



або бодай на 60% складають представники одного етносу». Це виключало якісь поступки влади.

Вибори і новий склад ВР МРСР затягували й блокували питання автономії. 22 липня 1990 р. на третьому засіданні Надзвичайного з'їзду депутатів-гагаузів знов проголошується автономія в складі Молдови. 19 серпня пройшов I З'їзд гагаузьких депутатів всіх рівнів і прийняв рішення про незалежність Гагаузької Республіки, у складі 3-х міст і 27 сіл й 2 населених пунктів-залізничних станцій (2 великих анклавів Комрат і ЧаDIR-Лунга та Вулканешти і 2 окремих громади сс. Карбалія і Кипчак); про вибори до Верховної Ради Гагаузії, які призначались на 28 жовтня; була прийнята Декларація «Про свободу та незалежність гагаузького народу від Республіки Молдова». У відповідь уніоністи і активісти Народного Фронту почали формувати загони добровольців для силового придушення. Почав розкручуватись маховик насилля. Не найкращим чином себе повело експертне і фахове середовище, науковці з обох боків, які не змогли знайти взаємоприйнятне рішення й остудити гарячі голови.

Але тут, очікувано, в ситуацію втрутились військові сили СРСР: військовослужбовці частини ВВ МВС СРСР в Комраті стали на захист місцевих органів влади й не дали молдовським силам силою придушити їх роботу, а з цим і по факту – підтримали гагаузів-автономістів. С того часу Москва стає постійним спонсором напруженості в регіоні, і не тільки в Буджаку, а й в Придністров'ї. Час йшов, наближення виборів драгувало сторони, напруження наростало й у Гагаузії вирішили перенести вибори з 28 на 25-26 жовтня. 25 жовтня почали в Молдові формуватись ударні загони й вживатись заходи з ліквідації самопроголошеної республіки. Центр цих сил був у с. Чімішлія. В ніч на 26 жовтня до Комрату ввійшли підрозділи ЗС СРСР. Кишинів пішов на політичні демарши й зажадав перепідпорядкування собі сил МВС СРСР. Гагаузія звернулась по допомогу до самопроголошеної Придністровської МРСР. 26 жовтня до Комрата ввійшли сили Болградської повітряно-десантної дивізії з УРСР, а до ЧаDIR-Лунгу 3 загони добровольців з Придністров'я (з Тирасполя,

Рибниці і Бендер). Вибори пройшли і за їх результатами 31 жовтня зібралося засідання ВР Республіки Гагаузія й головою обрали С. Топала.

Після цього Москва знов вирішила взяти на себе роль миротворця й 31 листопада тут почались переговори між Комратом і Кишиневом. За їх результатами напруження трохи спало, сили частково відводились, Молдова пішла на прийняття закону про нацменшини. 22 грудня 1990 р. Президент СРСР М. С. Горбачов указом визнав недійсними всі автономні утворення в Молдові і розпустив усі місцеві збройні формування. Та повністю повернути ситуацію до початку конфлікту вже ні у кого не було влади й авторитету. Гагаузія формувала свої органи управління, а молдовські сили навколо нарощувались. Ситуація завмерла аж до спроби державного перевороту серпня 1991 р. і проголошення незалежності Республікою Молдова (РМ) 27 серпня. Уряд РМ створив комісію для вирішення питань автономій. В жовтні нею були представлені два проекти щодо Гагаузії: створення вільної економічної зони «Гагауз Єрі» (молдавські депутати) та створення гагаузького повіту «Гагауз Ілі» з включенням 20 сіл з самостійністю соціально-економічного характеру. Але парламент РМ відхилив обидва. У відповідь з'являлись різні ідеї, навіть був проект створення конфедерації Гагаузії, Придністров'я й Молдови.

Загострення ситуації в Придністров'ї, збройне протистояння і введення туди сил Російської Федерації у 1992 р., фактично підтримка сепаратизму і окупація, охолодили пристрасті навколо Гагаузії (Ваннек, 2007). У липні уряд Молдови запропонував проект створення національного утворення «Гагауз-Єрі» на основі Конституції РМ. Проект, запропонований гагаузькими лідерами, був значно радикальніший, через що не знайшов підтримку у етносів-сусідів гагаузів, у першу чергу болгар – головних союзників гагаузів у питанні автономізму раніше. І ці проекти відхилили, та почався пошук найбільш прийнятних варіантів співіснування в одній державі. Особливо покращились відносини після зміни голови парламенту. Новий – П. Лучинський – заявив про «відмову від силових методів» вирішення проблеми. 1993 рік взагалі став переломним. Чому сприяло



втручання в конфлікт президента Туреччини Сулеймана Деміреля і його обіцянки економічної допомоги обом сторонам конфлікту. З'явилися 2 нових проекти (на основі попередніх) та прийняти їх не змогли власті Молдови через залежність від вулиці після поразок в Придністров'ї та складне соціально-економічне становище країни. А вже 1994 р. приніс зміни з результатами. В лютому відбулись вибори до парламенту РМ, до влади прийшли помірковані сили, які готові були до компромісів, крім проектів федерації та конфедерації. В травні почалась робота над компромісним проектом. Туреччина зі свого боку виділила значні кошти й почала фінансування технічних і гуманітарних проектів в Гагауз Єрі, надала можливість місцевій молоді безкоштовно навчатись у своїх вузах. Була надана допомога й Молдові.

29 липня була прийнята Конституція Республіки Молдова, в якій стаття 111-а декларувала можливість створення територіально-адміністративного утворення з особливим статусом. 23 грудня 1994 р. парламент РМ, в присутності делегації Халк Топлушу (Народних Зборів) Гагауз Єрі, прийняв Закон «Про особовий правовий статус Гагауз Єрі». Він, хоч і не вирішив всіх питань автономії в Молдавському Буджаку, та все ж створив конституційні умови для існування Автономного Територіального Утворення (АТУ, рос. аббревіатура – АТО) Гагаузія у складі Республіки Молдова. 29 грудня на засіданні Халк Топлушу в Комраті, який став адмінцентром, підняли прапор Молдови і зіграли її гімн. 5 березня 1995 р. у 36 населених пунктах Молдовського Буджаку пройшов референдум про утворення автономії. За його результатами 32 з них увійшли до автономії (у 26 гагаузи склали більше 50% населення, і у 10 – більше 30 %). З 25 травня у Гагауз Єрі обирають на 4 роки голову автономії – башкана, якого потім затверджує членом уряду своїм декретом президент Молдови. Офіційними мовами АТУ Гагаузія є гагаузька і російська, як мова міжетнічного спілкування у поліетнічній автономії (болгари – 5,15 %, молдовани й румуни – 4,85 %, росіяни – 3,8 %, українці – 3,2 %, цигани, поляки, євреї, інші (Демографические, 2004).

14 травня 1998 р. була прийнята Конституція Гагауз Єрі (Мурижніков, 2019, с. 9-12). А Законом «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів» № 191 від 8 травня 2003 р. у Конституції РМ остаточно закріплено перебування у складі Молдови Гагауз Єрі (Бургуджи, 2015).

На перший погляд питання автономії гагаузів були вирішені, припинено протистояння сторін, Кишенеу і Комрат обговорюють проблеми відносин та все одно певне напруження і почергове ігнорування сторін один одного зберігається. Про це ж свідчить і проведення референдуму 2014 р. у Гагауз Єрі, коли у відповідь на заяви румунських і молдовських уніоністів про Цара Руменеску, населення автономії голосувало про автоматичний вихід із складу Молдови у випадку втрати Молдовою незалежності. Ще один результат референдуму – відсутність прихильності щодо підтримки інтеграції до Європейського Союзу й майже повна підтримка вступу країни до Митного Союзу (Білорусь, Росія, Казахстан). Цьому ж сприяла й помилкова політика Кишенеу на протязі майже трьох десятиліть, яка привела до браку впливу (Андрющенко, 2018). А про вплив Росії свідчить те, що проведення цього референдуму стало можливим саме завдяки РФ: оскільки молдовська ЦВК відмовилась фінансувати його, бланки й печатки виробили за російського фінансування.

І це все при тому, що прихильність Молдови до вступу в ЄС та об'єднання з Румунією серед молдован зростає. Тим більш це помітно, коли в умовах балансування влади в Молдові, набуває темпів акція (на недержавному низовому рівні) символічного «приєднання» сіл Молдови до Румунії. Декларації про це ухвалюються місцевими радами і приурочуються до століття захоплення Румунією всієї Бессарабії. На середину 2018 р. вже більше 150 сіл приєдналися до цього процесу (Климчук, 2018).

Самі ж гагаузькі лідери дуже вміло використовують геополітичні плюси місця свого проживання в інтересах економічного розвитку. Росія, яка постійно використовувала «гагаузьке питання» у своїх цілях, почала стикатись з досить жорсткими їх позиціями, коли вони не бачили своїх вигід і відчували, що їх перетворюють на пішаків



російської агресивної зовнішньої політики проти Молдови. Раніше гагаузи намагалися привертати до себе більше уваги росіян задля вирішення своїх проблем, аби зміцнити свої позиції у протистоянні з Кишиневом. Тепер же сама Росія вже вимушена йти назустріч гагаузам і шукати важелі впливу на них аби досягти хоча б якихось своїх цілей (Бабакова, 2015).

В наші часи російські історики й особливо політики продовжують перебільшувати роль Російської імперії й СРСР у житті гагаузів. За часів незалежності Молдови і України, особливо під час правління В. Путіна в Росії, невизнані республіки, автономії, різні етнічні і релігійні меншини перетворились в інструменти реставрації імперської політики та політики втручання й підризу стабільності незалежних держав, в т.ч. і шляхом втягування країн до Митного і Євразійського союзів (Фуйор, 2017). Такі втручання постійно вбивають клин у відношення між Кишенеу і Комратом, як і між Києвом і Болградом, що роздуває конфлікти й підігрують напруження у геополітичному регіоні Буджак і навколо (Андрющенко, 2018).

Щоб не стати знярядям у чужих руках Гагауз Єрі пробує розвивати відносини не тільки з РФ, а з Туреччиною (в якій тут з'явилися свої інтереси), Євросоюзом, іншими. Прагматичний підхід і реалістичні погляди на свої можливості дозволяли досить довгий час буквально виживати цьому аграрному регіону. Розуміючи, що місцева продукція поки не дуже цікава Європі, але цікава Росії (навіть невисокої якості), керівники Гагаузії добилися нерозповсюдження російського ембарго на свої товари (фрукти, овочі, консерви, вина) під час його накладання на товари з Молдови коли загострювались відносини (для чого були використані міжрегіональні зв'язки) (Гладієвський, 2015).

Особливо помітно як на фоні політики «невтручання» України зростає вплив у регіоні Туреччини (Карпеченко, 2015). Цьому ж сприяють і особливі союзницькі відносини між нею і Росією в останні роки. Така ситуація вимагає від України займати більш прагматичну й активну позицію навколо Буджакської поліетнічної проблеми. Тим більш, що зв'язки з Туреччиною

залишаються дружніми, в тому числі завдяки її позиції щодо кримськотатарського питання в окупованому Криму та приналежності Криму. Це б сприяло перспективам і активізації й євроінтеграційного процесу для самої України (Рудік, 2019).

Основою гагаузької ідентичності є автохтонний компонент – вважають місцеві науковці, а головним фундаментом ідентичності є мова етносу, у даному випадку – гагаузька мова. Ситуація з мовою в автономії потрохи покращується. Фактом є проведення IV Всеукраїнського конгресу гагаузів у 2017 р. за певними винятками гагаузькою мовою, на відміну від III Всеукраїнського конгресу гагаузів у 2012 р., який, за свідченнями журналістів, проводився в основному російською мовою (Фуйор, 2017). В Україні ж не все так просто. Значна частина небуджакських гагаузів (13,5 % від всіх гагаузів України) майже втратила свою етнічну мову чи вже не вважають її рідною. Це збільшує процент гагаузомовних гагаузів Буджаку від тих офіційних 71 % з 32 тис. гагаузів країни, які визнали гагаузьку мову рідною. Міністерство освіти і науки України інформує, що на 2017 рік коло 900 дітей у 5 закладах освіти Одеської області вивчають гагаузьку мову. У місцях компактного проживання гагаузів в Україні традиційно бракувало шкільних вчителів викладання етнічної мови і літератури. Але щось почало змінюватись і тут. З вересня 2016 р. керівництво Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка, за погодженням з МОН України, відкрило можливість студентам навчатись за спеціальністю «Гагаузька мова і література» на кафедрі тюркології. Серед перших студентів вже є етнічні гагаузи з Одеської області.

Мовне питання для гагаузів дуже важливе і це розуміє світова спільнота: у 2012 р. ООН визнав гагаузьку мову зникаючою (Atlas, 2016). Будемо сподіватись, що і Україна зрозуміє важливість пошуку нових підходів до вирішення болючих питань для гагаузького етносу й запропонує принципово нові підходи і нові шляхи вирішення його проблем (Рудік, 2018). Оскільки це вкрай необхідно задля продовження ефективної співпраці й створення умов для ще більш глибокого співробітництва між Україною та



Європейським Союзом (Прокопенко, 2018, с. 60).

Поверхневий погляд на історію гагаузів формує в суспільстві уяву, що це невеликий народ, який живе на периферії країни, але реальність інша. Гагаузи – це мудрий народ, уламок стародавньої тюркської цивілізації, який має гідність і сміливість відстояти свою позицію в будь-якій ситуації.

Про це свідчить навіть те, що кримінальний світ радянського й пострадянського простору рахувався і рахується з особливостями співіснування з гагаузським сегментом; добре знаючи, як організовані місцеві етнічні злочинні групи – за територіальними й родинними зв'язками. Гагаузські села Одеської області і Гагауз Єрі перетворились на своєрідну гагаузську Сицилію з вахтовим методом грабежів. Мало того, цей гагаузський криміналітет фактично існує поза традиційними зв'язками в злочинному світі з радянських часів, він не підпорядковувався так званим «злочинам в законі», не сплачує до злочинного «общака» коштів і розмежовують території свого контролю між своїми групами і з ними рахуються досі (Сибирцев, 2018). Про це ж свідчить наявність серед радянських дисидентів відомого імені – Дмитра Карачобана – видатного гагаузського поета, художника, режисера, прозаїка, який написав особистого листа Ю. Андропову стосовно принизливого становища його народу. Він писав про відсутність можливості навчатись рідною мовою, про те, що в дорадянський період Комрат був одним з центрів культури і освіти, а за переписом 1979 р. гагаузи займали одне з останніх місць за рівнем освіти, і, в результаті, трагічно загинув (Фуйор, 2017).

Тепер, розглянувши гагаузські аспекти Буджакської дилеми й проблеми, потрібно розглянути й інші аспекти – болгарські – й ті супутні фактори, які впливають і можуть вплинути, в тому числі і негативно, на пошуки рішень Буджакської етнополітичної дилеми й вирішення поліетнічної проблеми.

Висновки.

У статті на основі історичного матеріалу і досліджень українських та світових науковців, матеріалів української преси проаналізована історична ретроспектива формування Буджакської етнополітичної

дилеми й Буджакської поліетнічної проблеми щодо гагаузської місцевої етнічної спільноти. Акцентовано увагу на певному й досить глибокому взаємозв'язку між гагаузською і болгарською спільнотами в регіоні та залежності процесів в середині цих етносів в регіоні з подіями у державах, на території яких знаходиться даний регіон, та загальними етнічними й політичними процесами, які проходили у Східноєвропейському регіоні.

Висвітлено історію формування гагаузського етносу, його взаємодію з сусідніми етносами, умови, особливості й наслідки переселення значної їх частини з Балкан до Буджаку та процес консолідації різних субетнічних груп гагаузів безпосередньо на території Буджаку, де й завершився остаточно процес реінтеграції гагаузів; відбулась остаточно самоідентифікація їх етнічного ядра як окремого етносу – нащадків тюркомовних степовиків Північного Причорномор'я. Проаналізовано проблематику самоідентифікації та адаптації гагаузського етносу у всіх державах-наступниках щодо володіння даним регіоном, у тому числі звернуто увагу на слабку й не вивірену етнічну політику української держави взагалі та щодо гагаузів в регіоні і всього гагаузського населення України в цілому.

Розкриті у статті особливості російської та радянської імперських державних політик щодо гагаузів, зроблено акцент на слабкості позицій етнічних політик української та молдовської незалежних держав і, у контексті цього, складності завершення процесу етнобудування не тільки для самих гагаузів, а й для обох держав, до складу яких територіально входить територія Буджаку, тобто батьківщина гагаузів. Тим більш це важливо для України, як для країни, яка має і буде з часом претендувати на статус лідера Північночорноморського й південного флангу Східноєвропейського регіонів.

Враховуючи це, запропоновано знайти нові інструменти й механізми управління даним регіоном і створення умов для проведення ефективнішої етнічної політики стосовно буджакських гагаузів і їх сусідів в умовах євроінтеграційних процесів і планів європейської інтеграції України.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Ангели Ф. Гагаузская автономия. Люди и факты (1989 – 2005 гг.) / Ф. Ангели. Кишинев : Универсул, 2006. – 260 с.
- Андрющенко Е. Гагаузький вагон. Ненаписаний репортаж. 2018. URL: <http://tyzhden.ua/Columns/50/101364>.
- Бабакова О. Гагаузія - знаряддя Москви для дестабілізації ситуації в Молдові. 2015. URL: <http://archiwum.polaradio.pl/5/39/Artykul/201595>.
- Боярко О. Ми український народ: національно-етнічна мозаїка. Гагаузи в Україні. 2004. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/914580.html>.
- Бургуджи Й.П. Основные правовые противоречия в действующем законодательстве Республики Молдова, препятствующие реализации в полном объеме закона Республики Молдова "Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)" № 344-ХІІІ от 23 декабря 1994 года. 20 лет АТО Гагаузія: Прошлое. Настоящее. Будущее: Роль и место Гагаузской автономии в современной Молдове : сб. докл. междунар. науч. - практ. конф. / НИЦ Гагаузии им. М.В. Маруневич; Гл. ред. П.М. Пашалы. - Комрат, 2015. – С. 65-98.
- Ваннек Л. Хто такі гагаузи? І як вони можуть навчити інших жити мирно зі своїми сусідами? / Л. Ваннек. 2007. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/961986.html>.
- Всесоюзная перепись населения 1959 года. Национальный состав населения по республикам СССР / Демоскоп Weekly, № 901-902, 2 мая-30 мая 2021 – 2004. – URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_59.php.
- Гагаузи України. Хто вони? 2019. URL: <https://ukrainer.net/gagauzy/>.
- Ганчев О. І. Болгарські переселенці першої половини ХІХ ст.: оптимізації життєдіяльності у нових умовах Південної Бессарабії / О. І. Ганчев // Zaporizhzhia Historical Review. – 2019. – Vol. 1(53). – С. 41 – 48.
- Гладієвський П. Чи стане Гагаузія другим Донбасом? / П. Гладієвський – 2015. – URL: <https://zbruc.eu/node/34246>.
- Грек И. Ф. Деятельность П. Хилендарского и М. Чакира: общее и особенное. Русин. 2016. № 1(43). С. 285 – 307.
- Грек И. Ф. Этнодемографические процессы среди болгар Молдовы и Украины в середине ХVІІІ – ХХ в. Русин. 2006. № 4(6). С. 123 – 140.
- Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин. Прийнято резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text.
- Демографические, национальные, языковые и культурные характеристики. Перепись населения 2004 г. Национальное Бюро Статистики Республики Молдова. 2004. URL: <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ru&idc=295&id=2234>.
- Думиника И. Организация церковной жизни болгар Южной Бессарабии (1856 – 1878 гг.). Дриновський збірник. 2011 (2015). – Т. 4. – С. 451 – 459. URL: <https://periodicals.karazin.ua/drinov/issue/view/105>.
- Жуковский А. І. Бессарабия // Энциклопедія Сучасної України, Т. 2: електронна версія / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=39555.
- Из истории гагаузского народа. Краткая история гагаузов. 2017. URL: <http://www.gbm.md/index.php/kratkaia-istoriia-gagauzov>.
- Кабачій Р. Про гагаузів – невідомих сусідів України. 2018. URL: <https://www.istpravda.com.ua/reviews/2018/09/4/152878/>.
- Карпеченко І. В чому український інтерес в гагаузькому питанні? 2015. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/v-chomu-ukrayinskyu-interes-v-gagauzkomu-pytanni>.
- Квилюк Е. Н. О сохранности традиционной обрядности у бессарабских гагаузов и болгар через призму святы времен. История и современность. 2014. №1. С. 182 – 199.
- Квілюк Е. Ступінь збереження гагаузами Приазов'я традиційної духовної культури у зв'язку з особливостями процесу етнічної та мовної ідентифікації. Наукові записки. Збірник праць молодих вчених та аспірантів. – Т. 22. 2011. С. 283 – 296.
- Климчук П. Молдовський вузол. 2018. URL: <https://nationalcorps.org/moldovskij-vuzol/>
- Мурижніков М. В. Досвід врегулювання конфлікту в Гагаузії 1990-1995: історія мирних ініціатив. Молодий вчений. 2019. №1(65). С. 8 – 13.
- Народы мира: историко-этнографический справочник / Гл. ред. Ю. В. Бромлей. Ред. коллегия: С. А. Арутюнов, С. И. Брук, Т. А. Жданко и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1988. – 624 с.
- Пейков В. Етнічна самоідентифікація бессарабських болгар за часів незалежності України. Культурний простір бессарабських болгар : монографія / Відп. Ред. Шевчук Т. С. – Ізмаїл – Болград : Ірбіс, 2018. – С. 163 – 172.
- Переселение гагаузов и болгар в Молдову. 2012. URL: <https://m.moldovenii.md/ru/section/700/content/7163>.
- Прокопенко Л. Л., Ракша О. В. Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС. Аспекти публічного правління. 2018. Т. 6. №3. С. 56 – 62. DOI: 10.15421/15201816.
- Радова (Каранастас) О., Капустин С. О переселении народов Балканского полуострова и Центральной Европы в Буджак в ХVІІІ – начале ХІХ в. Русин. - 2006. № 4(6). С. 155 – 162.
- Рамкова конвенція про захист національних меншин. 1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055.
- Рудік О. М. Концепція євроінтеграції: нові підходи у світлі подальшого розширення ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 3(38). С. 39 – 45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_3_7.



Рудік О. М. Поліпшення державного регулювання в ЄС та його державах-членах: досвід для України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. – Вип. 4(43). – С. 20-29. – URL до журн. : <https://doi.org/10.33287/101903>.

Сибирцев А. Чеченцы Бессарабии. Кто такие гагаузы, к котрым националисты хотят отправить Петра Порошенку. 2018. URL: http://ukrudprom.com/digest/CHechentsi_Bessarabii_Kto_takie_gagauzi_k_kotorim_natsionalisti_.html?print.

Сидоренко С., Панченко Ю., Герасимчук С., Шелест Г., Герасимчук А. Промовчати не вийде: яку позицію має зайняти Україна за двовладдя у Молдові. 2019. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2019/06/10/7097133/>.

Скальковский, А. А. Болгарские колонии в Бессарабии и Новороссийской крае: статистический очерк. Одесса : Тип. Т. Неймана и К°, 1848. – 156 с.

Субботина И. А. Миграции и расселение гагаузов в XX-XXI вв. Историческая этнология. 2018. Т. 3, № 1. С. 43-68. DOI:10.22378/he.2018-3-1.43-68.

Тисленко М. И. Гагаузы на распутье: национальная идентичность как детерминант геополитического выбора. 2015. URL: <https://www.comparativepolitics.org/jour/article/view/342>.

Толерантність як національна риса гагаузів. 2006. URL: <http://www.golos.com.ua/article/216106>.

Томас Джефферсон о демократии / Сост. : Сол К. Падовер. – С.-П. : Рес Гумана, Лениздат, 1992. – 335 с.

Туранли Ф. І. Буджак. Енциклопедія Сучасної України, Т. 2 : електронна версія [веб-сайт] / гол. редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL : http://esu.com.ua/search_articles.php?id=36483.

Фуйор В. Гагаузія: між минулим і майбутнім. 2017. URL : <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/gagauziya-mizh-mynulym-i-maybutnim>.

Хатлас Е. Основные периоды существования христианства у гагаузов Буджака и их оценка с исторической точки зрения. Турагетия. 2009. Vol. III [XVIII], nr. 2. С. 273-282.

Шабашов А. В. До питання про форми традиційної соціальної організації гагаузів. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Історія. - 2012. - Т. 207, Вип. 195. - С. 121-124. – URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdui_2012_207_195_25.

Шильбергер И. Путешествие по Европе, Азии и Африке с 1394 по 1427 годы (пер. со старонем. Брук Ф. К.). Баку : Элм, 1984. 88 с.

Юзвяк І. П. Гагаузький сакральний фольклор як одне з джерел християнської релігійної термінології. Культура народів Причорномор'я. 2012. — № 224. — С. 143-146.

Ярмоленко М. І. Розселення та облаштування гагаузів у Бессарабії (XIX – поч. XX ст.) : автореф. дис. канд. іст. наук : 07.00.05 / Ярмоленко М. І. ; НАН України. – Л., 2001. – 22 с.

Atlas of the World's Languages in Danger, UNESCO. 2016. URL : <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/endangered-languages/atlas-of-languages-in-danger/>.

Traité de paix (traité de Lausanne). 1923. URL : <https://jusmundi.com/fr/document/treaty/fr-traite-de-paix-traite-de-lausanne-1923-traite-de-paix-traite-de-lausanne-tuesday-24th-july-1923>.

REFERENCES

- Andrjuščenko, E. (2018). Gagauzkjy vagon. Nenapysanyj reportaž. Retrieved from <http://tyzhden.ua/Columns/50/101364>.
- Angely, F. (2006). Gagauzskaja avtonomyja. Ljudy y faktundefined (1989 - 2005gg.). Kyšynev : Unyversul .
- Atlas of the World's Languages in Danger. (2016). UNESCO. Retrieved from <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/endangered-languages/atlas-of-languages-in-danger/> [in English].
- Babakova, O. (2015). Gagauziya - znaryaddya Moskvj` dlya destabilizaciyi sy`tuaciyi v Moldovi. Retrieved from <http://archiwum.polradio.pl/5/39/Artykul/201595>.
- Boyarko, O. (2004). My` ukrayins`ky`j narod: nacional`no-etnichna mozayika. Gagauzy` v Ukrayini. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/914580.html>.
- Burgudzy, Y.P. (2015). Osnovnundefinede pravovundefinede protyvorečyja v dejstvujučem zakonodatelstve Respublyky Moldova, prepjattstvujučye realezacyy v polnom obundefinedundefinedme zakona Respublyky Moldova "Ob osobom pravovom statuse Gagauzyy (Gagauz Ery)" № 344-XIII ot 23 dekabrja 1994 goda. 20 let ATO Gagauzyja: Prošloe. Nastojaščee. Buduščee: Rol y mesto Gagauzskoj avtonomyy v sovremennoj Moldove : sb. dokl. mezhdunar. nauč. - prakt. konf. / NYC Gagauzyy ym. M.V.Marunevyč; Gl. red. P.M.Pašalundefined. Komrat, 65-98 .
- Deklaraciya pro prava osib, shho nalezhat` do nacional`ny`x abo etnichny`x, religijny`x ta movny`x menshy`n. (1992). Pry`jnyato rezolyuciyeyu 47/135 General`noyi Asambleyi OON vid 18 grudnya 1992 roku. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text.
- Demografyčeskye, nacyonalnundefinede, jazundefinedkovundefinede y kulturnundefinede harakterystyky. Perepys naselenyja 2004 g. Nacionalnoe Bjuro Statystyky Respublyky Moldova. Retrieved from <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ru&idc=295&id=2234>.
- Dumynyka, Y. (2011 (2015)). Organizacyja cerkovnoj žyzny bolgar Južnoj Bessarabyu (1856 – 1878 gg.). Drynovskij zbirnyk, vol. 4, 451 – 459. Retrieved from : <https://periodicals.karazin.ua/drinov/issue/view/105>.
- Fujor, V. (2017). Gagauziya: mizh my`nuly`m i majbutnim. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/gagauziya-mizh-mynulym-i-maybutnim>.



- Gagauzy` Ukrayiny`. Hto vony`? (2019). Retrieved from <https://ukrainer.net/gagauzy/>.
- Gančev, O. I. (2019). Bolgarski pereselenci peršoї polovyny HHH st.: optymizacij žyttjedijalnosti u novyh umovah Pivdennoї Bessarabii. *Zaporizhzhia Historical Review*, vol. 1(53), 41-48.
- Gladiyevs`ky`j, P. (2015). Chy stane Gagauziya drugym Donbasom? Retrieved from <https://zbruc.eu/node/34246>.
- Greč, Y. F. (2006). Undefinednodemografyčeskye processundefined sredy bolgar Moldovundefined y Ukraynundefined v seredyne XVIII – XX v. *Rusyn*, 4(6), 123 – 140.
- Greč, Y. F. (2016). Dejatelnost P. Hylendarskogo y M. Čakyra: obščee y osobennoe. *Rusyn*, 1(43), 285 – 307.
- Hatlas, E. (2009). Osnovnundefinede peryodundefined suščestvovanyja hrystyanstva u gagauzov Budžaka y yh ocenka s ystoryčeskoj točky zrenyja. *Tyragetia*, vol. III [XVIII], 2, 273-282.
- Jarmolenko, M. I. (2001). Rozseleennja ta oblaštuvannja gagauziv u Bessarabii (XIX – poč. XX st.) (Extended abstract of Candidate`s thesis). Lviv.
- Kabachij R. (2018). Pro gagauziv – nevidomy`x susidiv Ukrayiny`. Retrieved from <https://www.istpravda.com.ua/reviews/2018/09/4/152878/>.
- Karpechenko, I. (2015). V chomu ukrajyns`ky`j interes v gagauz`komu py`tanni? Retrieved from <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/v-chomu-ukrajynskyy-interes-v-gagauzkomu-pytanni>.
- Klimchuk, P. (2018). Moldovskij vuzol. Retrieved from <https://nationalcorps.org/moldovskij-vuzol/>.
- Kvilinkova, Ye. (2011). Stupin` zberezhenyja gagauzamy` Pry`azov`ya trady`cijnoyi duxovnoyi kul`tury` u zv`yazku z osobly`vostyamy` procesu etnichnoyi ta movnoyi identy`fikaciji. *Zbirny`k pracz` molody`x vcheny`x ta aspirantiv*. (Vols. 22). K., 283 – 296.
- Kvy`ly`nkova, E. N. (2014). O soxrannosty` trady`cy`onnoj obryadnosty` u bessarabs`ky`x gagauzov y` bolgar cherez pry`zmu svyaty` vremen/ 1, K., 182 – 199.
- Mury`zhnikov, M. V. (2019). Dosvid vregulyuvannya konfliktu v Gagauziyi 1990-1995: istoriya my`rny`x iniciaty`v. *Molody`j vcheny`j*, 1(65), 8 – 13.
- Narody my`ra: y`story`ko-etnografy`chesky`j spravochny`k. (1988). V. Bromlej (Ed.). M. : Sov. ency`klopedy`ya. .
- Padover, Š. K. (Eds.). (1992). Tomas Džefferson o demokratyy. Sankt-Petersburg : Res Gumana, Lenyzdat.
- Pejkov, V. (2018). Etnična samo identyfikacija bessarabskyh bolgar za časiv nezaležnosti Ukraїny. *Kulturnyj prostor bessarabskyh bolgar*. Ševčuk T. S. (Eds.). Izmail – Bolgrad : Irbis.
- Pereselenie gagauzov i bolgar v Moldovu. (2012). Retrieved from <https://m.moldovenii.md/ru/section/700/content/7163>.
- Prokopenko, L. L., & Raksha O. V. (2018). Rozvitok institucijnoyi osnovi spivrobotnictva Ukrayini ta YeS. *Public administration aspects*. 6 (3). 56 – 62. DOI: 10.15421/15201816.
- Radova (Karanastas), O. & Kapustyn, S. (2006). O pereseleny narodov Balkanskogo polu ostrova y Centralnoj Evropundefined v Budžak v XVIII – načale XIX v. *Rusyn*, 4(6), 155 – 162.
- Ramkova konvencija pro zahist nacionalnih menshin. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055
- Rudik, O. M. (2018). Konceptija jevointegracij: novi pidhody u svitli podalšogo rozšyrennja JeS/ Deržavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja, vol. 3(38), 39 – 45. Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_3_7.
- Rudik, O. M. (2018). Polipshennja deržavnogo reguljuvannya v YeS ta jogo derzhavax-chlenax: dosvid dlya Ukrayiny`. *Deržavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*, 4(43), 20-29.
- Šabašov, A. V. (2012). Do pytannja pro formy tradycijnoї socialnoї organizacij gagauziv. *Naukovi pracj (Čornomorskogo deržavnogo universytetu imeni Petra Mogyly)*. (vol. 207), vyp. 195, 121-124. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdui_2012_207_195_25.
- Skalkovskij, A. A. (1848). Bolgarskye kolonyy v Bessarabyy y Novorossyjskom krae: statystyčeskyj očerok. Odessa : Ty`p. T. Nejmana y` K°, 156 s. .
- Subboty`na, Y`. A. (2018). Mygracyy y rasselenye gagauzov v XX-XXI vv. Y`story`českaya etnologiya. Vol. 3, 1. 43-68. DOI:10.22378/he.2018-3-1.43-68.
- Sy`by`rcev, A. (2018). Chechency Bessaraby`y`. Kto taky`e gagauzy, k kotrym nacy`onalny`sty hotyat otpravy`t Petra Poroshenko. Retrieved from http://ukrrudprom.com/digest/CHechentsi_Bessarabii_Kto_takie_gagauzi_k_kotorim_natsionalisti_.html?print.
- Sy`dorenko, S., Panchenko Yu., Gerasy`mchuk S., Shelest G. & Gerasy`mchuk A. (2019). Promovchaty` ne vy`jde: yaku pozy`ciyu maye zajnyaty` Ukrayina za dvovladdya u Moldovi. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/06/10/7097133/>.
- Šyltberger, Y. (1984) Putešestvye po Evrope, Azyy y Afryke s 1394 po 1427 godundefined (per. so staronem. Bruk F. K.). Baku : undefinedlm, 88 s. .
- Tolerantnist` yak nacional`na ry`sa gagauziv. (2006). Retrieved from <http://www.golos.com.ua/article/216106>.
- Traité de paix (traité de Lausanne) 1923. Retrieved from <https://jsumundi.com/fr/document/treaty/fr-traité-de-paix-traité-de-lausanne-1923-traité-de-paix-traité-de-lausanne-tuesday-24th-july-1923> [in French].
- Turanly, F. Ğ. (2006). Budžak Džjuba, I. M., Žukovskij, A. I. Železnjak, M. G. & in. *Encyklopedija Sučasnoї Ukraїny* (vol. 2). Retrieved from http://esu.com.ua/search_articles.php?id=36483.
- Ty`slenko, M. Y`. (2015). Gagauzy na rasput`e: nacy`onal`naya y`denty`chnost` kak determinant geopolity`českogo vybora. Retrieved from <https://www.comparativepolitics.org/jour/article/view/342>.
- Vannek, L. (2007). Xto taki gagauzy`? I yak vony` mozhut` navchy`ty` inšy`x zhy`ty` my`rno zi svoymy` susidamy`? Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/961986.html>.
- Vsesojuznaja perepys naselenyja 1959 goda. Nacyonalnundefinedj sostav naselenyja po respublykam SSSR (2021).



- Retrieved from http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_59.php .
- Yuzvyak, I. P. (2012). Gagauz`ky`j sakral`ny`j fol`klor yak odne z dzherel xry`sty`yans`koyi religijnoyi terminologiyi. Kul`tura narodov Pry`chernomor`ya, 224, 143-146 .
- Yz ystoryy gagauzskogo naroda. Kratkaja ystoryja gagauzov. (2017). Retrieved from <http://www.gbm.md/index.php/kratkaya-istoriya-gagauzov> .
- Žukovskij, A. I. (2006). Bessarabija. Dzjuba, I. M., Žukovskij, A. I. Železnjak, M. G. & in. Encyklopedija Sučasnoi Ukraïny (vol. 2). Retrieved from http://esu.com.ua/search_articles.php?id=39555 .

Bondarenko Victor

Ph.D. Student, <http://orcid.org/0000-0001-9027-8492>, vik13work@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 02.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Tetyana Sokolska, Gennadii Dzhegur, Svitlana Polishchuk, Svetlana Lobachova

Bila Tserkva National Agrarian University (Bila Tserkva, Ukraine)

The Importance of Human Capital in The Formation of Capable United Territorial Communities of Ukraine¹

Abstract. The study examined the modern state of human capital formation, accumulation and use in Ukraine and assessed it to be ambiguous. On the one hand, the improvement of certain qualitative characteristics such as increasing amount of the population with higher education, computer literacy, its ability to work in a market environment and run business are observed. On the other hand, destructive processes are taking place which especially true for the rural population (shortage of highly qualified personnel, depreciation of labor, unemployment, low level of innovations introduction and implementation, increasing poverty, reducing life expectancy, mortality exceeding birth rate, migration, unequal opportunities for education and health services, lack of infrastructure, opportunities for cultural development of cinema, theater, youth recreation areas, etc).

The survey was conducted to find out the degree to which life quality had changed after unification and it reveals that only 10% of respondents in Kyiv oblast wanted their children to live in the community, while in Cherkasy oblast no one wanted to. In addition, 53% of the respondents considered the state of community development unsatisfactory, and only 17% considered it to be good.

The study also reveals the low level of competence of local authorities heads and their executive committees, especially in the use of modern tools of public administration. However, significant reserves for human capital development have been identified, namely, investment in people and development of their professional qualities, which form modern productive abilities and turn them into the main productive knowledge-based force in the conditions of decentralization of power and participation of citizens in local self-government.

The necessary cooperation of newly created communities with higher education institutions and the use of their potential for the formation, development of intellectual capital and further innovative development is proved. The mutually beneficial synergistic effect for their development is substantiated on the example of cooperation of the studied communities with the university.

Keywords: *human capital, rural areas, united territorial communities, decentralization, sustainable development.*

Тетяна Сокольська, Геннадій Джегур, Світлана Поліщук, Світлана Лобачова

Білоцерківський національний аграрний університет (Біла Церква, Україна)

Значення людського капіталу у формуванні спроможних об'єднаних територіальних громад України

Авторське резюме. Досліджено сучасний стан формування, нагромадження та використання людського капіталу України. Встановлено двозначність оцінки людського капіталу в Україні. З одного боку, відбувається поліпшення певних якісних його характеристик: збільшується частка населення з вищою освітою; зростає комп'ютерна грамотність; формується вміння працювати в ринковому середовищі; підвищується підприємницька активність. Водночас відбуваються процеси, які призводять до його руйнації, особливо серед сільського населення (дефіцит висококваліфікованих кадрів, знецінення робочої сили, безробіття, низький рівень впровадження та споживання інновацій, посилення бідності, зменшення тривалості життя, смертність перевищує народжуваність, міграція, нерівні можливості з отримання освітніх та медичних послуг, відсутність інфраструктури, можливостей культурного розвитку кіно, театрів, молодіжних зон відпочинку тощо).

Опитування сільських мешканців щодо змін рівня їх життя після об'єднання територіальних громад виявило, що лише 10% респондентів Київської області хочуть, щоб в цих громадах жили їх діти в той час, як з Черкаської області ніхто не виявив такого бажання. 53 % опитаних респондентів Черкаської області визнали стан розвитку їхніх громад незадовільним і лише 17 % як добрий.

¹ This research was conducted within the project "Interuniversity cooperation as a tool for quality enhancement of selected Ukrainian universities" financed by Development Cooperation of the Czech Republic.



Також виявлено низький компетентнісний рівень голів органів місцевого врядування та їх виконавчих комітетів, особливо в частині використання сучасних механізмів публічного управління. Разом з тим, визначено значні резерви для розвитку людського капіталу, зокрема, в умовах децентралізації влади та участі громадян у місцевому самоврядуванні за умови інвестування в людину та розвиток її професійних якостей, які формують сучасні продуктивні здібності та перетворюють їх на головну продуктивну силу постіндустріальної економіки, заснованої на знаннях.

Доведена необхідна співпраця новостворених громад із закладами вищої освіти та використання їхнього потенціалу для формування і розвитку інтелектуального капіталу, а значить інноваційного розвитку. На прикладі співпраці досліджуваних громад з університетом обґрунтовано взаємовигідний синергійний ефект для їх розвитку.

Ключові слова: людський капітал, сільські території, об'єднані територіальні громади, децентралізація, сталий розвиток.

Problem formulation.

The National Security Strategy of Ukraine of September 14, 2020 stipulates that a person, their life and health, honor and dignity, inviolability and security is the highest social value and the implementation of this norm is the main goal of the national security policy [1]. Therefore, the development of the welfare state, the transition to an innovative model of economic development, integration into the European economic space and the formation of a strong civil society require the formation, accumulation and effective use of human capital, with emphasis on investment into its growth and professional qualities development. The development shapes modern productivity abilities and turn them into the main productivity force of a sustainable knowledge-based economy.

Analysis of recent research and publications.

According to A. Rachko, countries that have learned to better the use people knowledge, skills, competencies and their ability to further study, i.e. all that covers the category of "human capital", become the world leaders [2].

As for Ukraine, the current state of human capital, especially in rural areas, is rather depressive due to highly qualified personnel, depreciation of the labor force, rising unemployment, low level of innovation etc.

The demographic crisis is deepening every year due to difficult social and economic living conditions and low level of the rural population income - low birth rates and high mortality rates reach a critical level, which poses a threat not only to rural areas but also to the state in general and national security in particular.

However, the analysis of recent publications of leading domestic scientists has shown that Ukraine still has significant

reserves for human capital development. The reform of decentralization of power and citizen participation in local self-government are particularly important factors for the development.

Yet, R. Reich notes that the welfare (wealth) of the area is predetermined by the human capabilities of the inhabitants (fits in the human capabilities of the inhabitants) [3]. The skills of the permanent population are complemented by the richness of the area. In the context of decentralization of power, the growing responsibility for human capital development is carried out by local level resources [4].

American researchers McGranahan and Kassel note a close relation between education and employment in rural areas [5]. According to the scientists, the well- educated workforce contributes to development as well as the industrial park does.

A study by the World Bank confirms the role of national capital and shows that the world has accumulated 65% of human capital, while the accumulated material resources account for only 16% of public wealth. Human capital makes 70-80%, in the national wealth of developed countries while in Ukraine it is 30% of all national wealth

Adam Smith claimed that "Neither gold nor silver, but only labor that was paid for all the accumulated wealth of the world" [6]. According to E. Denison's calculations, the increase in per capita income in the United States during the postwar period was 15-30% due to an increase in the level of education of the labor force.

The role of education in the formation of the nation's wealth were noted by D.V. Ricardo. It is the lack of education in all sections of the population that explains the different levels of the countries development.



Alfred Marshall believed that useful capital is the one invested in human work outputs. T. Schultz justified the need for investment in education and training, which helps to increase the level of productivity of workers and, consequently, increase the society welfare.

The study **aimed** to analyze the current state of human capital in the newly created united territorial communities (UTC) in Ukraine in the context of decentralization of power; to distinguishing trends in the formation of human capital and its role in ensuring sustainable community development; to study the impact of human capital on the development of the powers of united communities. In addition, it aimed to analyze the current state of human capital in the newly created UTCs in Ukraine within the framework of decentralization of power, to identify the trend of human capital formation and its role in ensuring sustainable community development, to study the impact of human capital on the development of the united communities powers.

Results: According to the OECD, human capital is referred to as knowledge, skills and other qualities of an individual valuable for economic activity [7]. Moreover, human capital involves not only an awareness of the crucial role of an individual in the economic system of society, but a justified need to invest in a human.

Thus, a person and its development should be in the focus of interest both at the national level of public authority management and economic growth is only a tool for achieving the goal. In addition, the degree of human development is defined not by the amount of the wealth earned, but the degree of their material and spiritual life, as well as improving its quality. These provisions are now the basis of the “new growth theory” and the models by which the magnitude of human capital influences GDP growth.

Considering human capital as a factor of sustainable development, we consider its accumulation as a factor of sustainable development and its accumulation as a prerequisite for the optimal transformation of natural resources into productive capital. It is a condition of technological progress and means of reducing economic damage. Thus, the accumulation and efficient use of human capital acts as a strategic sustainable development of the economy and society as a whole.

The assessment of the state of human capital in Ukraine at the present stage is ambiguous.

On the one hand, the improvement of certain qualitative characteristics such as increasing amount of the population with higher education, computer literacy, its ability to work in a market environment and run business are observed. On the other hand, according to our research on urban and rural communities, destructive processes are taking place there [8]. This is especially true for the rural population. Villages do not have adequate access to high-speed Internet up to now, and thus children living in the rural areas can not learn online in the distance learning. The survey found that they usually receive tasks via Viber. Rural children do not have modern computers and gadgets, which significantly increases the inequality between urban and rural school children. Therefore, the quality of education, including the results of external independent evaluation, certificate grades of rural schools graduates in Ukrainian language and literature, mathematics is almost 2 times lower than those of urban school children. Low number of pupils in rural schools hinders the development of children's communication skills, their ability to work in a team and thus violates the constitutional principle of equal opportunities for citizens. There is no proper transport accessibility in the villages of Cherkasy region and the dwellers have difficulty in reaching the nearest city. Lack of banking institutions, hospitals, supermarkets, opportunities for cultural development through visiting cinema, theaters, youth recreation areas along with unresolved households problems leads to the depopulation of rural areas, which has negative social and environmental consequences. According to the State Statistics Committee of Ukraine, 473 rural settlements have disappeared from the map at the in 1991- 2021.

The initial stage of the decentralization reform was quite encouraging. It resulted in liquidation of 490 districts and establishing 136 new ones instead [9]; 10,978 local councils were united and made up 1,438 communities with a population of 351,603,375 people in 2020. Capital expenditures of budgets increased by more than 60%. However, the problems of human capital state and weak resource potential remain unsolved. It should be noted that rural population is the main source of human capital formation in rural areas. It amounts to 12.63 million inhabitants living in 28,372 villages (fig. 1.) with 8,3 million working-age population.

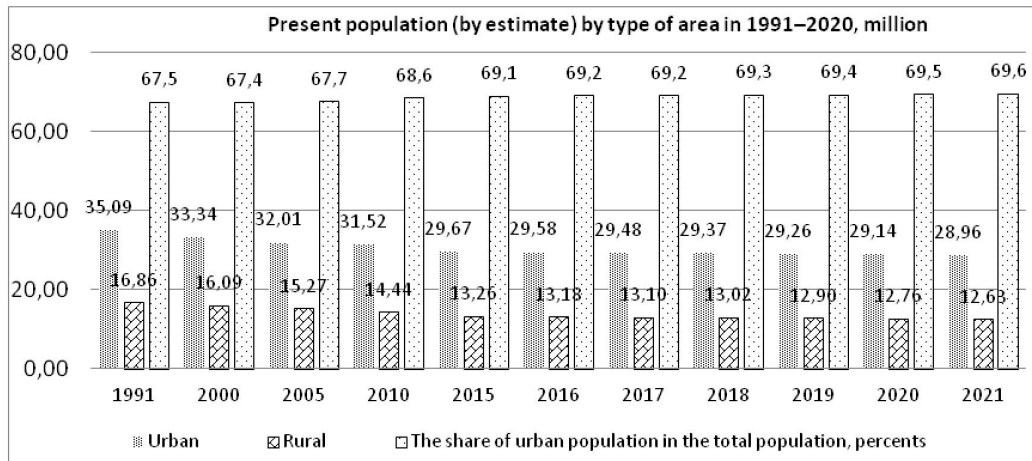


Fig. 1. Present population (by estimate) by type of area in 1991–2020, million

In 2020, the number of deaths exceeded the number of births by 122,829 people, the migration reduction was 11, 423 people (Fig.2). The rural population, including the migrating one, continues to decline including, mainly due to the outflow of young people.

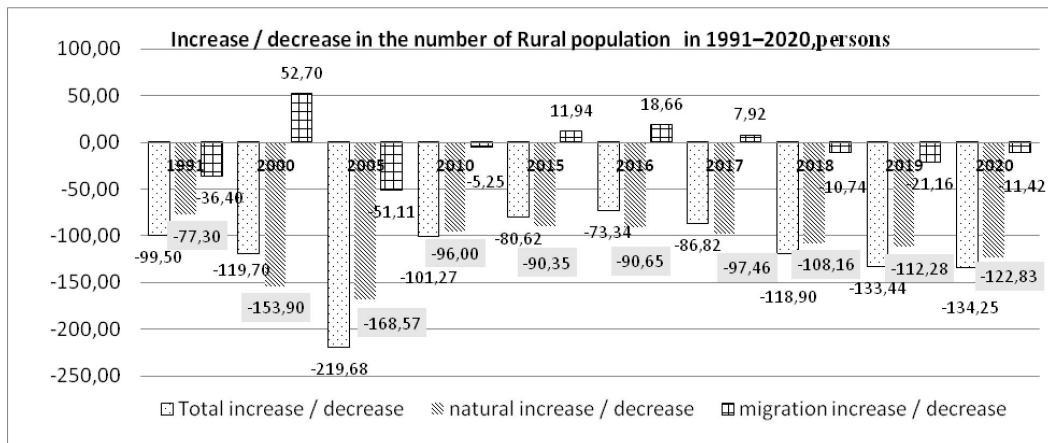


Fig. 2. Increase / decrease in the rural population number in 1991–2020, people

The average life expectancy of peasants remains consistently low: in 2020 it was 65 years for men and 75 years for women (Table 1), while in Sweden women live up to 85 and men - up to 80 [10].



Table 1
Average life expectancy at birth by sex and type of area in 1991–2020,
years

	1991	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total										
Males	64,6 2	62,1	62,2 3	65,2 8	66,3 7	66,7 3	67,0 2	66,6 9	66,9 2	66,3 9
Females	74,2 1	73,5 3	73,9 7	75,5	76,2 5	76,4 6	76,7 8	76,7 2	76,9 8	76,2 2
Rural areas										
Males	63,0 6	61,7 8	61,0 7	63,7 4	64,7 4	65,2 9	65,5	65,3 3	65,5 6	65,3 8
Females	73,8 1	73,5 3	73,5 1	74,7	75,3 8	75,7 2	76	76,0 1	76,2	75,6 4
Urban areas										
Males	67,2 8	66,0 3	62,8 1	62,2 5	65,3 1	67,5 3	67,8 5	67,4 2	67,6 6	66,9 2
Females	76,6 6	75,8 6	74,1 8	73,4 7	74,2 9	76,8	77,1 3	77,0 2	77,3	76,4 4

The demographic crisis had a negative impact on agricultural production, it complicated the situation in rural population employment (Table 2) [11].

Table 2
Socio-economic conditions of human capital development in agriculture

	2005	2015	2017	2018	2019	2020
Employment in agriculture, forestry and fishery, thousands persons	4005,5	2870,6	2860,7	2937,6	3010,4	2721,2
Agriculture, forestry and fishery, percentage to total	19.3	17.5	17.7	18.0	18.2	17.1
Number of employees in agriculture, forestry and fishery thousand people	1137	569,4	558,1	545,7	535,0	499,9
Agriculture, forestry and fishery, percentage to total	9.9	9.6	9.5	9.1	8.4	8.0
Average monthly nominal wage in agriculture, forestry and fishing, UAH	437	3309	6057	7557	8856	9757
Percentage to the average monthly nominal wage in agriculture, forestry and fishery	54.2	78.9	85.3	85.2	84.4	84.2
Capital investment in agriculture, forestry and fishery, UAH million	5016	30155	64243	66104	59130	50680
Agriculture, forestry and fishery, percentage to total	4.5	6.1	11.0	14.3	11.4	9.5



In particular, the number of employed population in 2020 decreased from 19.3 to 17.1% as compared to 2005, the number of employees for the same period also decreased to 8%. The level of wages remains low at 84.2% of the average in Ukraine, although capital investment has increased but only 9.5% of total.

In order to determine how much the rural residents living standard has changed after the unification of territorial communities, we conducted a survey among residents of Kyiv and Cherkasy regions. The respondents were asked to assess the standard of living in the community

and to reveal the main resource for their development (Uzyn and Rokytne communities in Kyiv region, Yerkiv, Nabutivska, Stepanetska, Babanska communities in Cherkasy region). The results were quite unexpected.

It should be noted that people aged over 60 answered the questions most willingly - 43% representatives of Kyiv oblast communities and 56% in Cherkasy oblasts. The least active were young people under 20 - 14% and 18% respectively; 21% of the respondents aged 35-59 lived in Kyiv region and 11% - in Cherkasy, Fig.3.

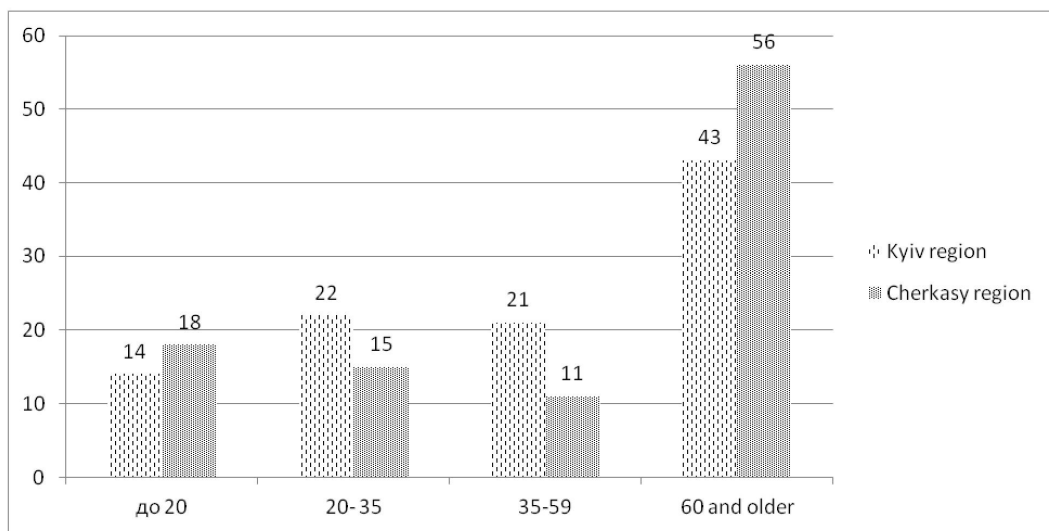


Fig. 3. Respondents age groups

When asked which of the following statements motivates you to reside in the community, most respondents in both oblasts answered that they lived in that community because their parents (ancestors) had lived / lived there or they had inherited the dwelling - 44% in Kyiv oblast and 51% in Cherkasy oblast. 21% of Kyiv oblast respondents and only 3% in Cherkasy oblast noted that their communities

were pleasant to live in. 13% Kyiv region respondents and 15% in Cherkasy had to live in the community due to circumstances. 12% of Kyiv region respondents and 35% of Cherkasy region respondents noted they would leave at the slightest opportunity (98% young people under 35), 10% respondents from Kyiv region and no one in Cherkasy wanted their children to live in these communities, Fig. 4.

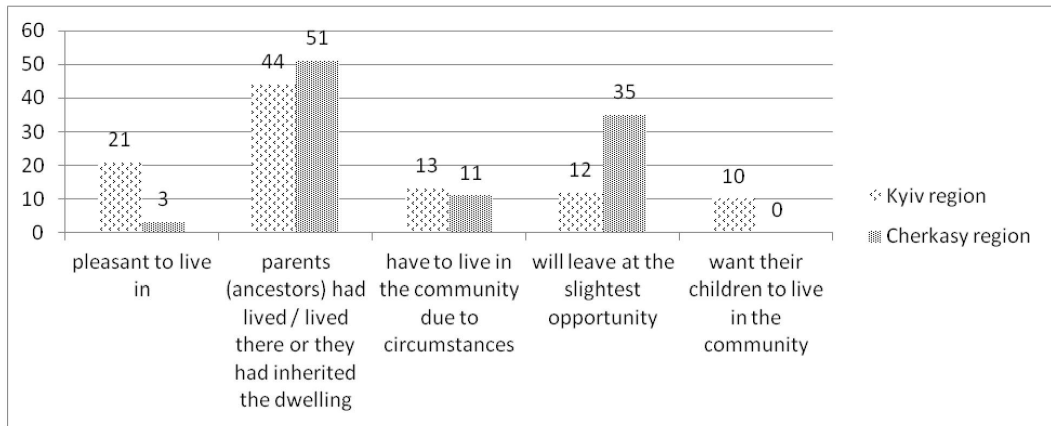


Fig. 4. Characteristics of the communities the respondents reside in

When asked to assess the current state of community development indicators, 10% of respondents in Kyiv oblast assessed it “excellent”, while in Cherkasy oblast no

one appraised it that high though 53% of the respondents considered the state of community development unsatisfactory, and only 17% considered it good. When asked about the

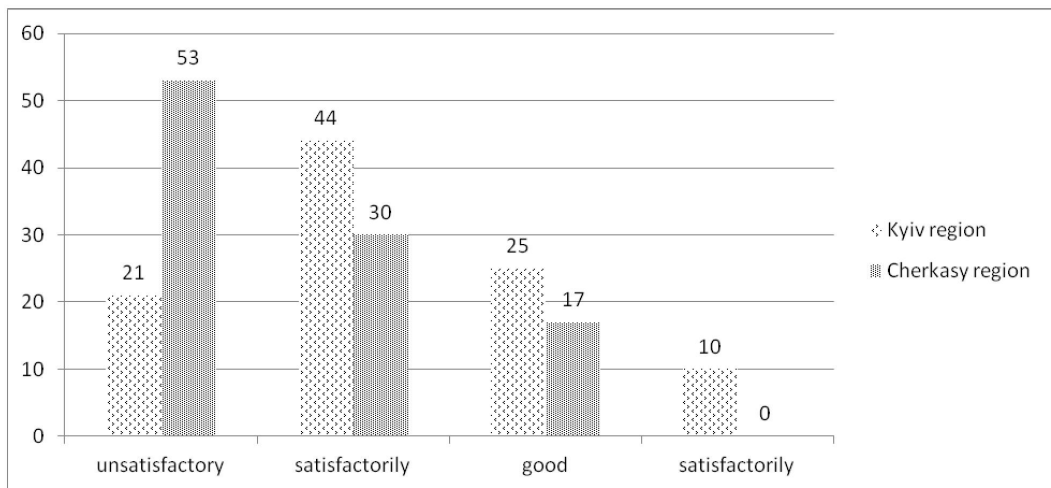


Fig. 5. Assessment of the community state of indicators according to the residents

main resource of the community for further development, over 20% of respondents believed they were effective local government, human

resources and entrepreneurs in both areas. 23% of respondents from Cherkasy oblast communities added land plots to the list (Fig.6).

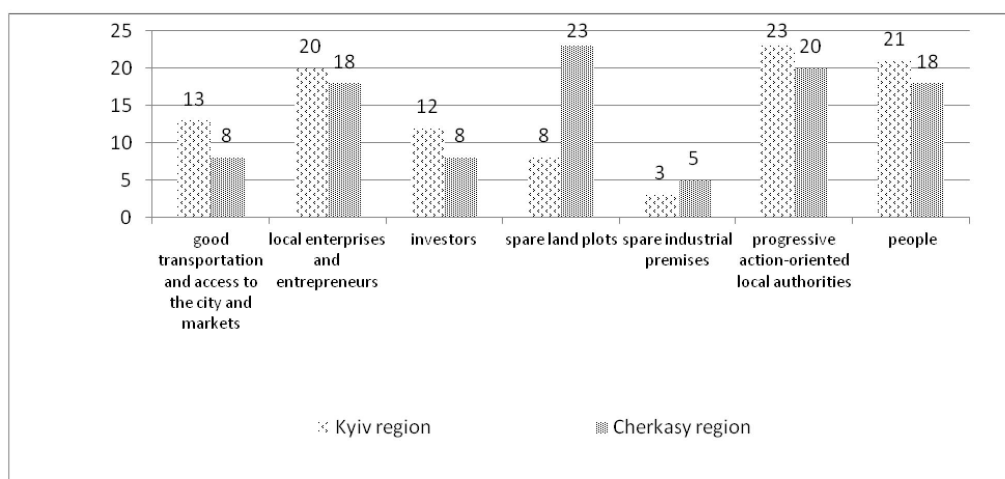


Fig. 6. The main resource of the community according to the residents

In our opinion, the obtained results are predetermined mainly by the lack of a balanced state policy in solving the rural areas problems. The long-awaited lifting of the moratorium on the land market does not give hope for improvement in rural areas. On the contrary, there is a threat that since 2024 the lands of communities will belong to public limited companies, which are actually subsidiaries of agricultural holdings. Thus, the demographic situation will only get worse.

The state's disregard for regulating the most important social and economic tasks in rural areas can be perceived in the fact that in 2019 the Ministry of Agrarian Policy was liquidated.

Apparently, the authorities realize that agriculture is a complex sphere of agricultural production that involve using natural resources, living and employment of people and, therefore, they prompted to restore it. Thus, prevention of excessive concentration of land, increasing employment in rural areas and promoting the development of rural areas are to be the main activities of the authorities. Currently, the Ministry of Regional Development is working out the "New Ukrainian Village" state program for regional development for the next three years. The program will allow to implement projects to ensure sustainable development of rural areas. The first stage of the Program implementation envisages the restoration of the infrastructure for public services provision, in particular, the establishment of agricultural cooperatives and the latest enterprises for processing agricultural products in the villages of 10 oblasts of Ukraine. The state provides a

number of measures:

- provision of rural settlements with water supply and sewerage as well as gas;
- expansion of the network of centres for administrative services NAP (business support centers "Diya. Business");
- stimulating the development of small and medium enterprises in rural areas, especially in remote ones and those with low population density;
- development of various forms of cooperation, farming, ensuring the availability of markets for small and medium-sized agricultural producers;
- development of infrastructure for agricultural products storage;
- promoting the development of tourist infrastructure in rural areas, etc.

Yet, the declaration of intent and the implementation of the program are two distinct things. Not as long ago as in 2012 the Ministry of Agrarian Policy and Food worked out an algorithm for implementing the Native Village initiative during 2013 that focused on communities initiative. It involved training of heads of village and settlement councils, many cooperatives were established under this initiative, but due to a number of organizational and social factors, the passivity of the public and the lack of intellectual capital, the program remained unrealized.

Today, the reform of decentralization of power provides equal opportunities for communities in implementing the New Ukrainian Village state program of regional development. In particular, united territorial



communities have been created and they have the opportunity to use the resource potential at their own discretion. And the capability of a UTC is largely determined by its resources use effectiveness including financial, territorial and land resources which requires the appropriate competence of local authority officials.

In 2020, real leaders and enthusiasts won the local elections. However, but when working out a strategy and developing local development programs, their low competence becomes evident, especially in the use of modern mechanisms of public administration. In this regard, one of the main factors is education along with the desire to work for the community development.

We believe that in order to develop human capital, newly formed communities desperately need to cooperate with higher education institutions and use their potential for innovative development. Modern universities conduct researches and give new ideas along with offering ways to implement in certain areas. Undergraduate students and young scientists can be involved in the development of community development strategies and in SWOT-analysis to identify the competitive advantages of the community, taking into account internal resources. This is how the role of higher education institutions in the regional development of European countries, including through SMART specialization, is changing.

Universities act as practical tools for the synergy of science, business, government institutions and local government and allow to implement innovations, use modern scientific developments, apply SWOT-analysis of projects, create new competitive activities. EU practice has shown that the main advantage of this approach is promoting inclusive and sustainable development. SMART specialization is a driver of regional economic growth that promotes the efficiency of local communities through highlighting regional competitive advantages. It enhances local opportunities and accelerates innovative transformations by coordinating science, business and society [12].

In order to identify the trend of human capital formation and its role in ensuring sustainable community development, to study the impact of human capital on the development of opportunities of united territorial communities, we studied the state of human capital formation

in Uzyn and Mala Vilshanka communities in Kyiv oblast and Yerkiv TC in Cherkasy oblast. It is worth noting that the heads of the studied communities have a higher education degree. They began their activity in office with the development of social capital in the community through the development of quality education, effective management of primary care and social protection, youth policy, development of the population self-organization in public organizations as well as through establishment of an advisory body - the Entrepreneurs Council. They use modern technologies, in particular, SMART City, in community management,

The studied communities obviously have the economic and social development problems that are typical for the state as a whole. Another typical problem for the communities is the reluctance of young people to work in the countryside due to low wages, insufficient material level of the villagers, lack of infrastructure, lack of career growth and positions that would meet the qualifications of young professionals. However, having faced with these challenges, the leaders of these communities start cooperating closely with the Bila Tserkva National Agrarian University in terms of specialists training and passing all types of internships for higher education. Today, this university is a regional educational center where powerful strong intellectual potential is concentrated. This enables to train and retrain specialists, provide advice on the diversification of agri-food production to teach family farmers the basic tenets of running business. There is a sufficient base for on-the-job training. It is a modern training and production center, which uses the latest technologies in crop production and animal husbandry, and students in all areas of training have the opportunity to see and master all technological processes (for example, in animal husbandry - from birth of an animal to the final stage of its use). Highly professional specialists in law can provide teaching the necessary competencies in regulatory and legal support.

As part of the Ukrainian-Czech project "Interuniversity Cooperation as a Tool for Improving the Quality of Selected Universities in Ukraine", the university is working with these communities to develop a Strategy for Bila Tserkva NAU to ensure balanced development of the Kyiv region. The strategy will reflect a



number of advantages and opportunities that create new directions for the local economy and employment development and for intellectual capital formation. Such cooperation should start at school.

Conclusions.

Given the ambiguity of the assessment of human capital in Ukraine with some improvement in certain qualitative characteristics on the one hand, and the processes that lead to its destruction, especially among the rural population (shortage of highly qualified personnel, labor depreciation, unemployment and low level of innovations introduction and implementation, increasing poverty, reducing life expectancy, mortality exceeding birth rate, migration, unequal opportunities to receive educational and medical services, lack of infrastructure, lack of opportunities for cultural development of cinema, theaters, youth recreation areas, etc.) on the other hand, we believe that intellectual property, namely human capital with its ability to generate ideas and create opportunities for their implementation, rather than material assets that is a key element in the conditions of decentralization of power, administrative reform and the need for sustainable development of rural areas in the structure of public administration of local self-government.

The analysis of the survey of rural residents of the studied communities on the problems of economic and social development they faced recently and the results of cooperation of these communities with higher education institutions in terms of students training in all kinds of internships showed that education is one of the main factors efficient realization of rural territories potential realisation as it trains professionals capable to create space for the formation of human capital by means of its intellectualization. It is intellectual capital that will provide further opportunities and competitive advantages to rural areas in the implementation of strategic goals of their innovative development. Only experienced professionals are able to develop a strategy, define priorities and set goals, and the community must do that. This involves the development of quality education, effective management of primary care and social protection, youth policy, the development of self-organization of the population in the form of public organizations, support for public initiatives.

Therefore, regional universities should become drivers of successful development of united territorial communities and rural areas. Mutual coordination and coordination of educational institutions in providing intellectual capital for UTC will allow to achieve mutually beneficial synergy effect for their development.

REFERENCES

- Human capital development: on the way to quality reforms (2018). Retrieved from https://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_LUD_KAPITAL.pdf.
- McGranahan, D.A., & Kassel, K. (1997). "Education and Regional Employment in the 1980s: Comparisons among OECD Member Countries." In R.D. Bollman and J.M. Bryden (eds.). *Rural Employment: An International Perspective*. New York: CAB International.
- President of Ukraine. (2020). Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine". Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
- Ray, Bollman. Human Capital and Rural Development: What Are the Linkages? Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/23515875_Human_Capital_and_Rural_Development_What_Are_the_Linkages.
- Reich, Robert B. (1991). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21-Century Capitalism*. New York: Vintage Books.
- Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (2020). About formation and liquidation of areas. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), № 33, p.235. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.
- Savitska, I. M. (2016). Reproduction of human capital in rural areas: current state and trends of its development. Retrieved from http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/8_2_2016ua/20.pdf.
- SMART specialization in Ukraine: why not like in Europe? Retrieved from https://www.industry4ukraine.net/bez-kategoriyi-uk/smart-speczializacziya-v-ukrayini-chomu-ne-tak-yak-v-yevropi/#_ftn1.
- Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Retrieved from http://files.libertyfund.org/files/220/0141-02_Bk.pdf.
- The Demographic Yearbook. State Statistics Service of Ukraine (2020). Retrieved from http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2021/dem_2_020.pdf.



The Statistical Yearbook "Agriculture of Ukraine" for 2020 contains information about social and economic state of agriculture in Ukraine and its regions for 2000-2020. State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua>.

The Well-being of Nations (2001): The Role of Human and Social Capital. OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf>.

Sokolska Tetyana

D.Sc., Full Prof., <http://orcid.org/0000-0001-5420-8569>, sokolska.tetyana@btsau.edu.ua

Dzhegur Gennadii

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0001-5955-3687>, Dzhegur1979@gmail.com

Polishchuk Svitlana

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0003-2893-617X>, kafpublikbnau@ukr.net

Lobachova Svetlana

Senior Lecturer, <http://orcid.org/0000-0001-9876-2422>, lobachova@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 04.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Ganna Starykova

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

Democratization of Public Administration: a Regional Dimension

The article identifies aspects of direct democracy that ensures the fullest participation of the people in the management of public life in territorial communities. The subject of the study is local government as the basis for the formation and development of democratization, and the object - the formation of democracy in the development of the rule of law. The goal is to reveal the issues of democratization of public administration at the regional level and to form measures to improve public participation in addressing issues of local self-government. The methodology of studying the problem is the analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine, current legislation, comparison of opinions of scientists in the field. Based on the studied sources, the following conclusion was made: the purpose of democratization as a mechanism for implementing local self-government is the development of democracy, widespread civic initiative, involvement of residents of the territorial community in local governance. Citizens should have the right to exercise local self-government in all its content, in all spheres of local life.

It is noted that in modern conditions the successful functioning of the institute of local self-government is the main source of social activity of the population in solving problems of the territorial community, and the state and level of this activity is the main indicator of local government efficiency. For this purpose, appropriate portraits of citizens with and without an active civil position were formed.

It is substantiated that in order to increase the effectiveness of social participation in local self-government issues it is necessary to implement the following measures: improvement of legislation; informing citizens about opportunities to participate in issues of local importance; education through mass media, educational institutions, system of actions at the level of the country, regions, territorial communities; creation at the level of the country as a whole, in each region and territorial community of a system for educating new leaders of local self-government; development of recommendations for education to create a system of support for community initiatives; creation of an education system for the formation of specialists in the field of public relations, development of model documents for public education, creation of effectively functioning resource centers; more active involvement of media representatives in the process of development of social activity.

The article may have practical significance in public administration, aimed at the development of people's power, increasing the participation of citizens at the regional level in active political life.

Keywords: *public administration, democratization, local governments, territorial communities, direct democracy.*

Ганна Старикова

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Демократизація публічного управління: регіональний аспект

У статті визначено аспекти безпосередньої демократії, що забезпечує найповнішу участь народу в управлінні громадським життям у територіальних громадах. Предметом дослідження є органи місцевого самоврядування як основа становлення та розвитку демократизації, а об'єктом – становлення демократії в умовах розвитку правової держави. Мета – розкрити питання демократизації публічного управління на регіональному рівні та розробити заходи щодо вдосконалення громадської участі у вирішенні питань місцевого самоврядування.

Методологією вивчення проблеми є аналіз положень Конституції України, чинного законодавства, зіставлення думок вчених у досліджуваній сфері. На основі вивчених джерел зроблено наступний висновок: метою демократизації як механізму реалізації місцевого самоврядування є розвиток народовладдя, широке поширення проявів громадянської ініціативи, залученні мешканців територіальної громади до управління місцевими справами. Громадяни повинні бути забезпечені державою ефективними механізмами реалізації права на здійснення місцевого самоврядування у всьому його змісті, у всіх сферах місцевого життя.

Відзначено, що в сучасних умовах успішне функціонування інституту місцевого самоврядування є основним джерелом розвитку соціальної активності населення у вирішенні проблем територіальної громади, а стан та рівень цієї активності є основним показником ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Для цього було сформовано відповідні портрети громадян з та без активної громадянської позиції.



Обґрунтовано, що задля підвищення ефективності соціальної участі у питаннях місцевого самоврядування необхідно реалізувати такі заходи: вдосконалення законодавства; інформування громадян про можливості участі у питаннях місцевого значення; виховання через ЗМІ, заклади освіти; система акцій на рівні країни, регіонів, територіальних громад; створення на рівні країни в цілому, у кожному регіоні та територіальній громаді системи з виховання нових лідерів місцевого самоврядування; розробка рекомендацій для освіти щодо створення системи підтримки суспільних ініціатив; створення системи освіти для формування фахівців в сфері взаємодії з громадськістю, розробка модельних документів для освіти по роботі з громадськістю, створення ефективно працюючих ресурсних центрів; більш активне включення до процесу розвитку суспільної активності представників ЗМІ.

Стаття може мати практичну значущість у публічному управлінні, спрямована на розвиток місцевого самоврядування як форми публічної влади, підвищення участі громадян на регіональному рівні в активному політичному житті.

***Ключові слова:** публічне управління, демократизація, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, безпосередня демократія.*

Постановка проблеми.

Проблема пасивної участі громадян у місцевому самоврядуванні є дуже актуальною, оскільки саме населення територіальних громад не користується своїм законним правом у здійсненні місцевого самоврядування. Однією з причин такої ситуації є те, що в основному найбільша частина населення України живе в міських населених пунктах і, якщо порівнювати міста з сільською місцевістю, то в містах належним чином не розвинена самоорганізація, населення переважно вважає за краще, щоб їх інтереси захищалися через депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

З проблем можна дійти висновку, що у розвитку місцевого самоврядування необхідна участь як громадян, так і самих посадових осіб органів місцевого самоврядування. Якщо останні будуть безпосередньо зацікавлені у вирішенні проблем суспільства/громади, до цього будуть залучатись громадяни та їх ідеї будуть реалізовуватись владою, то місцеве самоврядування в Україні вийде на новий рівень становлення громадянського суспільства та правової держави в цілому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що питання демократизації публічного управління обумовлені трансформаційними процесами суспільного розвитку, які потребують досконалого застосування механізмів публічного управління та адміністрування в діяльності органів публічної влади на демократичних засадах, адаптації стандартів публічного управління в Україні до стандартів європейського врядування

та ефективною практики демократизації суспільних відносин. Так, проблемам демократизації державного управління присвячені наукові праці С. Власенка (2016), який проаналізував оптимізаційні напрями модернізації у цьому контексті державного управління в Україні, а також Я. Беня (2019), що відзначив демократизацію як пріоритетну реформу місцевого самоврядування.

Проблемам демократизації публічного управління у регіональному аспекті присвячені дослідження І. Безени (2020), О. Кириленко та О. Кириленко (2016), Ю. Лях (2020), у яких зокрема йдеться про зв'язок між демократизацією та децентралізацією, форми участі громадян у процесах державного та регіонального управління та окреслення питань, що потребують вирішення. Окрім цього, у роботі І. Безени, В. Синченка, С. Рибкіна (2020) проаналізовано деструктивні процеси у регіонах, які потребують негайного реагування шляхом розвитку публічної служби, формування інформаційно-медійних компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування та посилення інститутів громадянського суспільства. Закордонний досвід громадської участі на місцевому рівні представлено у науковій праці О. Бориславської, І. Заверухи та Е. Захарченка (2012). У праці І. Шумляєвої (2021) відзначається, що демократизація публічного управління є результатом впливу європейських норм на участь громадян в місцевому самоврядуванні та виокремлено рівні такої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування. Електронну демократизацію як сучасну форму взаємодії громадян та місцевого самоврядування пропонують Ю. Орловська,



К. Ларіонова, О. Кахович та О. Квактун (Орловська & Ларіонова, 2021; Орловська, Кахович & Квактун, 2021).

Однак, за результатами опрацювання наукової літератури, доцільно відзначити проблему відсутності системного уявлення про регіональні особливості демократизації публічного управління.

Мета статті полягає у розкритті особливостей демократизації публічного управління на регіональному рівні та сформуванні заходів щодо вдосконалення громадської участі у вирішенні питань місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

Політична модернізація українського суспільства насамперед передбачає демократизацію управлінської системи у вигляді розвитку інститутів громадянського суспільства, одним із яких є публічне управління. У контексті процесів політичної демократизації на систему публічного управління покладається найважливіша роль «посередництва» між державними інстанціями та громадськими ініціативами знизу, з поступовим включенням останніх до системи управління територіями та країною загалом. Інститут громадянського управління реалізує потребу громадянського суспільства у самоорганізації та самоврядуванні, що пояснює ключову роль системи громадянського управління у формуванні громадянського суспільства.

Розвиток системи громадянського управління в Україні відбувався у процесі демократичного реформування політичної системи країни. У процесі реформування громадянського управління в Україні однією з перешкод, які істотно знижують загальну ефективність функціонування органів громадянського управління є низький рівень громадської активності населення в регіонах.

Реформування публічного управління у регіонах України насамперед має здійснюватися за такими напрямками: підвищення ролі громадянського самоврядування та його структур у житті регіонів та країни загалом; залучення громадян до процесу громадянського самоврядування; інформатизація діяльності органів громадянського управління у регіонах, зокрема у актуальному напрямі

розвитку «електронної демократії» на рівні територіальних громад. Ці заходи сприятимуть зміцненню публічного управління, перетворенню їх у дієвий та ефективний інструмент політичної модернізації країни, розвитку громадянського суспільства та політичної демократії.

В Україні демократизація публічного управління реалізована на основі підходу «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства», що затверджено Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». У цьому документі зазначено, що інструменти громадської участі мають бути закріплені у статутах територіальних громад, а питання належного застосування їх механізмів у формуванні та реалізації державної політики на регіональному рівні, вирішенні питань місцевого значення потребують подальшого вирішення.

Однак основними недоліками публічного управління в регіонах, які може усунути демократизація, є:

- низький рівень адміністративної спроможності регіональних та місцевих органів влади;
- відсутність чітких механізмів зворотного зв'язку цих органів з населенням, якому вони надають послуги;
- відсутність чітких механізмів оцінки політичної та інших видів відповідальності.

Міське самоврядування є основою становлення та розвитку інститутів демократизації публічного управління в регіональному розумінні. У цьому плані демократизація публічного управління у нинішньому її розумінні – це універсальний інститут демократичної організації сучасного громадянського суспільства та правової держави, який здобув визнання, зокрема на міжнародно-правовому рівні. Так, Європейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих та регіональних органів влади Ради Європи 18 березня 1992 р., містить спеціальний пункт 3.3 «Місцева демократія», в якому розкриваються основні характеристики цього поняття, а сама Хартія широко, комплексно закріплює принципи місцевої (міської) демократії, сфери та форми її



реалізації (European Urban Charter).

Значним є питання про співвідношення демократизації публічного управління та місцевого самоврядування (Безена, 2019; 2020). Існує кілька протилежних точок зору щодо встановлення зв'язку між демократизацією публічного управління та місцевим самоврядуванням. Існує думка про наявність обов'язкового зв'язку демократизації публічного управління та місцевого самоврядування. Відповідно, демократизація органів місцевого самоврядування, будучи частиною більш загальної системи, має характеризуватися ознаками, властивими демократизації публічного управління загалом. Протилежна думка полягає в тому, що поняття демократизації публічного управління не включає місцевого самоврядування, більше того, місцеве самоврядування та демократизація публічного управління перебувають в опозиції один до одного. З цього випливає дві полярні точки зору: з одного боку, самоврядування сприймається як традиція, що у протиріччі з демократичними принципами; з іншого боку, принципи демократизації – правління більшості, егалітаризм та загальні стандарти для всіх – не можуть бути пристосовані до потреб місцевого самоврядування – потенційно олігархічного та корумпованого. Не поділяючи дані міркування, доцільно відзначити, що демократизація на місцевому рівні існує і є запорукою переходу України до демократичної держави, тому пріоритетним напрямом вважаємо пошук такого розуміння демократизації публічного управління на регіональному рівні, яке відповідало б підвищенню участі населення у здійсненні публічної влади на місцевому рівні. Єдність демократизації публічного управління та місцевого самоврядування вбачається в тому, що вони є різновидом народовладдя та передбачають участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень з питань місцевого значення. Їх мета – це широка та ефективна участь громадян в публічному управлінні (Безена, 2020; Безена, Сиченко, & Рибкіна, 2020).

Право реалізації місцевого самоврядування здійснюється населенням безпосередньо у територіальних громадах, які створюються відповідно до вимог

Конституції України (Конституція України, 1996) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Про місцеве самоврядування, 1997). Так, у ст. 5 Конституції України (Конституція України, 1996) йдеться про те, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування.

Також у п. 3 ст. 140 наголошується, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Далі Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Про місцеве самоврядування, 1997) визначено, що народ здійснює місцеве самоврядування у формі місцевого референдуму (ст. 7), загальних зборів (ст. 8), місцевих ініціатив (ст. 9), громадських слухань (ст. 13), інших форм безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування та участі у його здійсненні (ст. 14), участі у місцевих виборах (Виборчий кодекс України), звернення громадян до органів місцевого самоврядування, в т. ч. електронні петиції, залучення мешканців територіальної громади до прийняття рішень щодо розподілу частини бюджету об'єднаної територіальної громади, залучення їх до участі у бюджетному процесі та надання можливості для вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності (ст. 26) (громадський бюджет (бюджет участі)), громадянська експертиза проєктів і діяльності. Проте, зміна адміністративно-територіального устрою України призвела до розширення повноважень, відповідальності органів місцевого самоврядування, що вимагає перегляду інструментів демократизації публічного управління в регіональному аспекті. Зокрема має відбутися перегляд не лише законодавства про місцеві органи самоврядування, а й самоорганізації населення, форми його участі тощо. Про необхідність посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого



самоврядування йдеться й у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014), яка, хоча й прийнята у 2014 році, досі чинна.

Вищевказані інститути безпосередньої демократії дають громадянам можливість участі у вирішенні питань місцевого значення. Іншими словами, громадяни в законному порядку можуть контролювати функціонування зазначених органів, тим самим сприяти розвитку громадянського суспільства та встановленню в країні ефективного місцевого самоврядування. Сьогодні участь – це не лише політична активність громадян, яка традиційно асоціюється лише з електоральною поведінкою, але це ще й соціальна активність, та участь, джерелом яких є насамперед сім'я, а також інституційне громадське середовище, що сприяє формуванню індивідуальних ініціатив громадян. Тому від соціальних дій громадян залежить успішний розвиток системи місцевого самоврядування, але тільки в тому випадку, якщо населення внутрішньо готове до глибоких змін, готове до тих дій, які обмежуватимуть владу, сприятимуть встановленню адекватних норм та правил, обліку природних вимог мешканців територіальної громади.

Місцеве самоврядування, як найближчий до населення рівень публічної влади, має ґрунтуватися на активній участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. У цілому нині можна зазначити, що у найпоширенішій формі участі громадян, у місцевому самоврядуванні – місцевих виборах – бере участь трохи більше 30-40% населення, що має виборче право.

Причини такого низького показника участі громадян заховані як у відсутності довіри до інституту виборів, так і у низькій інформованості громадян про кандидатів, їх програми, заслуги. Інші форми участі громадян також залишаються недооціненими, незважаючи на те, що не впливають на правосвідомість громадян та допомагають усвідомити причетність населення до вирішення питань місцевого значення.

Необхідно констатувати, що закон передбачає дві групи форм демократії, згідно з якими можливе здійснення місцевого самоврядування – це форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування населенням та форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Не вдаючись у подробиці понятійного апарату, можна стверджувати, що ці форми схожі у своїй сутності, але насправді це не зовсім так. Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування населенням припускають вирішення питань місцевого значення громадянами самостійно через такі види діяльності як референдум, вибори. Реалізація ж форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення передбачає такі правила, за дотримання яких населення не здатне вирішувати питання самостійно. Основна роль населення тут обмежується лише уявленням та відстоюванням своєї точки зору з певного питання, а власне його вирішення покладається саме на органи влади та їх представників. Ще однією відмінністю, зазначених вище форм, є обов'язковість першої групи та відносно менша обов'язковість другої.

Як показує практика, у суспільстві механізм взаємодії влади й суспільства поки що недосконалий. Тому і теоретики, і практики стверджують, що основною причиною абсентеїзму громадян, а особливо молоді є відсутність практик закріплення та реалізації громадянських прав і свобод, а також відсутність організаційних умов участі (Топалова, Фоломєєв). В ідеалі взаємозв'язок та взаємодія між учасниками суспільно-політичного процесу мають бути безпосередніми, але такий механізм неможливий для практичної реалізації через зайнятість місцевих органів влади та їх представників та відсутність правової бази. Тому в сучасних умовах взаємозв'язок між місцевими інститутами влади та населенням здійснюється, як правило, через представників, які можуть мати свою особисту зацікавленість, яка не співпадає з інтересами населення.

Іншим недоліком, що впливає на рівень суспільно-політичної участі населення на місцевому рівні, є опір самої влади. На жаль, не завжди органи місцевого самоврядування



готові до відкритого діалогу із населенням. Очевидно, це пов'язано з тими вимогами, які пред'являються до них з боку населення та з тими ресурсами, які необхідно витратити на їх реалізацію. У зв'язку з цим, очевидним стає те, що громадсько-політична участь не лише приносить витрати місцевим органам влади, а й здатна підвищити ефективність їх діяльності. Так інститути прямої демократії, з одного боку, дозволяють громадянам брати участь у визначенні завдань та напрямів діяльності місцевих органів влади, що сприяє підвищенню активності населення. З іншого боку, посадових осіб, що змушує їх з відповідальністю ставитися до виконання своїх посадових повноважень та даних обіцянок.

Узагальнивши вищесказане, доцільно зауважити основні проблеми, що заважають нормальному функціонуванню місцевого самоврядування: низька активність та залучення громадян до процесів місцевого самоврядування; недовіра населення органам місцевого самоврядування; недостатня поінформованість населення про функції, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування.

Усе це є тривожними симптомами, які свідчать про проблеми розвитку інститутів демократії на місцевому рівні. Крім того, виявлені проблеми призводять до обрання неавторитетної влади, неефективного управління, використання не всіх форм участі. Відсутність вираження своїх інтересів населенням призводить до зниження його впливу на вирішення місцевих питань.

Міське самоврядування є першим рівнем влади, який ближче і найтісніше співпрацює з людьми. Саме на місцевому рівні можуть і мають бути вироблені та реалізовані механізми ефективної участі громадськості в управлінні територіями (ОТГ). Жодна інша система не здатна виконати завдання масового залучення громадян у процес управління територіями.

Найважливіша роль місцевого самоврядування як механізму громадської участі, полягає у активізації ініціативи знизу. Звідси не тільки виникає ймовірність запровадження пропозицій місцевих жителів у соціальну та політичну практику, а й формування активного суспільного середовища.

Необхідно знайти не лише ефективні форми діалогу між адміністративними структурами органів місцевого самоврядування та громадянським суспільством, але й забезпечення можливостей для громадян та їх об'єднань. Крім того, для внутрішньої та зовнішньої оцінки ефективності механізму місцевого самоврядування необхідно володіти інформацією про соціально-економічне становище територіальної громади у конкретний момент часу, що дозволить чіткіше та своєчасно визначати оперативні цілі публічного управління та усвідомлювати ступінь успішності управлінських рішень, а також аргументовано виявити проблемні зони у системі об'єкта публічного управління.

COVID-19 вніс зміни до реалізації демократизації в публічному управлінні й ці виклики, які можна подолати лише у співпраці місцевої влади, громадянського суспільства та бізнесу. Ті проблеми, які місцева влада не могла вирішити через обмежені ресурси, вирішували громадянське суспільство чи підприємці. Зокрема, партнерство місцевого самоврядування та громадянського суспільства необхідно посилювати й воно полягає у таких аспектах як:

- харчування та придбання продуктів харчування для незахищених верств населення;
- підтримка жінок в організації дистанційного навчання;
- інформування про захист від COVID-19, а також соціальні послуги у формі та мовою, доступною для членів громади (інклюзивність):

1) покращення та підвищення доступності соціальних послуг (медичних, шкільних та інших) за рахунок використання інформаційних технологій та цифровізації;

2) пропаганда захисту трудових прав, особливо вчителів, медичних та соціальних працівників.

Висновки і перспективи подальших розвідок.

У зв'язку з вищенаведеним пропонуємо:

- 1) провести удосконалення чинного законодавства, насамперед – вдосконалення системи функціонування місцевого самоврядування, забезпечення місцевих органів влади необхідними ресурсами та



можливостями для підтримки суспільної активності;

2) створити на рівні країни в цілому, у кожному регіоні та територіальних громадах системи з виховання нових лідерів місцевого самоврядування (Система повинна включати як спеціальні програми навчання, так і політичну, консультаційну, фінансову, організаційну підтримку роботи «нових лідерів» у реалізації соціально значущих проєктів);

3) розробити рекомендації зі створення системи підтримки громадських ініціатив (Запровадження системи заохочення для територіальних громад, що найбільш ефективно працюють із громадськістю);

Підсумовуючи, відзначимо, що сучасний розвиток громадянського суспільства у питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування, у контексті формування активної громадянської позиції, має носити регулярний характер взаємодії всіх суб'єктів, які здійснюють діяльність у цій галузі для позитивної оцінки ситуації. Для цього необхідно підтримувати прямий діалог з громадянами, сприяти розвитку громадських організацій та центрів, у яких громадяни реалізовували б свої цілі, інтереси, що сприяло вихованню та зміцненню політичних цінностей, виробленню активної громадянської позиції та формуванню підвищення рівня політичної культури.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

European Urban Charter. URL: <https://rm.coe.int/168071923d>.

Безена І. М. Управління стратегічним розвитком громади: публічна влада й інститути громадянського суспільства в умовах децентралізації. Право та державне управління. Збірник наукових праць. 2020. № 1. Том 2. С. 223-229.

Безена І. М., Сиченко В. В., Рибкіна С. О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2 (25). С. 50-57.

Безена І. М. Сучасне місцеве самоврядування – новий зміст діяльності на території громади Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43) С.123-128

Бень Я. В. Модернізація механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління. 2019. № 2 (4)/8. С.146-158.

Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К.: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

Власенко С. Г. Оптимізаційні напрямки демократизації державного управління України. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 3. С. 290-296.

Кириленко О., Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні. Журнал європейської економіки. 2016. Т. 15, № 1. С. 121-138.

Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

Лях Ю. І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. Науковий вісник: Державне управління. 2020. №2 (4). С. 228-238.

Орловська Ю. В., Ларіонова К. А. Сучасні умови впровадження електронної демократії у вітчизняне публічне управління: регіональний аспект. Економічний простір. 2021. № 171. С. 52-57.

Орловська Ю. В., Кахович О. О., Квактун О. О. Електронна демократія як інструмент публічного управління та адміністрування: теоретичний базис. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 28. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-28-53>.

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>

Топалова С., Фоломєєв М. Абсентеїзм як проблема: між активністю та компетентністю URL:<https://od.org.ua/uk>

Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. Аспекти публічного управління. 2021. № 9 (1). С.113-120.



REFERENCES

- Benj, Ja. V. (2019). Modernizacija mekhanizmu realizaciji demokratiji uchasti v umovakh reformy miscevogho samovrjaduvannja v Ukrajinі [Modernization of the mechanism of realization of democracy of participation in the conditions of reform of local self-government in Ukraine]. *Ekspert: paradyghmy jurydychnykh nauk ta derzhavnogho upravlinnja – Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, 2 (4)/8, 146-158.
- Bezena I. M. (2019). Suchasne mistseve samovriadvannia – novyi zmist diialnosti na terytorii hromady. *Derzhavne upravlinnja ta mistseve samovriadvannia*, 4(43), 123-128
- Bezena, I. M. (2020). Upravlinnja strategichnym rozvytkom ghromady: publichna vlada j instytuty ghromadjansjkogho suspiljstva v umovakh decentralizaciji [Management of strategic development of the community: public authorities and institutions of civil society in the context of decentralization]. *Pravo ta derzhavne upravlinnja. Zbirnyk naukovykh pracj – Law and public administration. Collection of scientific works*, 2(1), 223-229.
- Bezena, I. M., Sychenko, V. V., Rybkina, S. O. (2020). Mekhanizmy demokratyzaciji publichnogho upravlinnja i kar'jernyj rozvytok posadovciv orghaniv vlady: rehional'nyj aspekt [Mechanisms of democratization of public administration and career development of government officials: regional aspect]. *Publichne upravlinnja ta mytne administruvannja – Public administration and customs administration*, 2 (25), 50-57.
- Boryslavsjska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E., ta in. (2012). Decentralizacija publichnoji vlady: dosvid jevropejskykh krajin ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine]. *Shvejcarsjko-ukrajinskyj proekt «Pidtrymka decentralizaciji v Ukrajinі – DESPRO. K.: TOV «Sofija», 128 p.*
- European Urban Charter. Retrieved from <https://rm.coe.int/168071923d>. [in English]
- Konstytucija Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Kyrylenko, O., Kyrylenko, O. (2016). Demokratyzacija uchasti ghromadjan u rehional'nomu upravlinni [Democratization of citizen participation in regional governance]. *Zhurnal jevropejskoji ekonomiky – Journal of European Economy*, 15(1), 121-138.
- Ljakh, Ju. I. (2020). Zarubizhnyj dosvid modernizaciji publichnogho upravlinnja ta perspektyvy jogho zastosuvannja v Ukrajinі [Foreign experience of modernization of public administration and prospects of its application in Ukraine]. *Naukovyj visnyk: Derzhavne upravlinnja – Scientific Bulletin: Public Administration*, 2 (4), 228-238.
- Orlovsjska, Ju. V., Kakhovych, O. O., Kvaktun, O. O. (2021). Elektronna demokratija jak instrument publichnogho upravlinnja ta administruvannja: teoretychnyj bazys [Electronic democracy as an instrument of public administration and administration: theoretical basis]. *Ekonomika ta suspiljstvo – Economy and society*, Vyp. 28. Retrieved from <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-28-53>.
- Orlovsjska, Ju. V., Larionova, K. A. (2021). Suchasni umovy vprovadzhennja elektronnoji demokratiji u vitchyznjane publichne upravlinnja: rehional'nyj aspekt [Modern conditions of introduction of electronic democracy in domestic public administration: regional aspect]. *Ekonomichnyj prostir – Economic space*, 171, 52-57.
- Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinі: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Pro skhvalennja Koncepciji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukrajinі: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. # 333-r. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua>.
- Shumlajajeva, I. (2021). Vplyv jevropejskykh norm partysypatyvnoji demokratiji na pidvyshhennja rivnja uchasti ghromadjan Ukrainy v miscevomu samovrjaduvanni [Influence of European norms of participatory democracy on increasing the level of participation of Ukrainian citizens in local self-government]. *Public administration aspects* 9 (1), 113-120.
- Topalova, S., & Folomiciev, M. Absenteizm yak problema: mizh aktyvnistiu ta kompetentnistiu Retrieved from <https://od.org.ua/uk>
- Vlasenko, S. Gh. (2016). Optyimizacijni naprjamky demokratyzaciji derzhavnogho upravlinnja Ukrainy [Optimization directions of democratization of public administration of Ukraine]. *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja – Efficiency of public administration*, Vyp. 3, 290-296.

Starykova Ganna

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0000-0001-7855-0801>, oksanaoksana2021@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 04.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Nazariy Sitsinsky, Andriy Vikhtiuk

Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Conceptual Approaches to the Creation of a National Coordination Centre for Integrated Border Management Stakeholders

The article identifies conceptual approaches to the creation of a national coordination centre for integrated border management stakeholders. It is emphasized that the growing need for information resources are forcing the stakeholders of integrated border management to introduce innovations in the field of information relations. In the context of achieving the goals of state policy in the field of border security, there is an urgent task to organize and ensure an effective process of information cooperation at the strategic and regional levels. At the same time, border management problems cannot be solved by taking action directly at the state border. Therefore, it is necessary to develop communications as mechanisms of interaction between the stakeholders of integrated border management, their bodies and units at the strategic and regional levels. The solution to this issue is possible only through the establishment of clear mechanisms of cooperation of key state institutions that implement the policy of integrated border management, using best practices and existing tools of the member states of the European Union, which has proven its effectiveness and efficiency.

The scientific novelty of the article is the formulation by the authors of conceptual approaches to the creation of a national coordination centre for integrated border management and the definition of tasks for its constituent elements. The establishment of a national coordination centre of integrated border management entities in Ukraine will allow establishing clear communication and creating reliable information links between the stakeholders in the process of implementing national security tasks at the state border.

Keywords: *integrated border management; information cooperation; information exchange; national security; border security; public policy; conceptual approaches; threats; interaction; coordination.*

Назарій Сіцинський, Андрій Віхтюк

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (Київ, Україна)

Концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами

У статті визначено концептуальні підходи щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Наголошено на тому, що зростаючі потреби в інформаційних ресурсах змушують суб'єкти інтегрованого управління кордонами запроваджувати інновації у сфері інформаційних взаємовідносин. У контексті досягнення цілей державної політики в сфері прикордонної безпеки постає актуальне завдання щодо організації та забезпечення ефективного процесу інформаційного співробітництва на стратегічному та регіональному рівнях. Водночас, проблеми управління кордонами неможливо розв'язувати тільки шляхом проведення дій, безпосередньо, на державному кордоні. Тому необхідний розвиток комунікацій, як механізмів взаємодії суб'єктів інтегрованого управління кордонами, їх органів та підрозділів на стратегічному та регіональному рівнях. Вирішення цього питання можливо тільки через налагодження чітких механізмів співпраці ключових державних інституцій, які реалізують політику інтегрованого управління кордонами, використовуючи кращі практики та існуючий інструментарій держав учасниць Європейського Союзу, який довів свою ефективність та дієвість.

Наукова новизна статті полягає у формулюванні авторами концептуальних підходів щодо створення національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами та визначення завдань його складовим елементам. Запровадження в Україні національного координаційного центру суб'єктів інтегрованого управління кордонами дозволить налагодити чітку комунікацію і створити надійні інформаційні зв'язки між суб'єктами у процесі реалізації завдань із забезпечення національної безпеки на державному кордоні.

Ключові слова: *інтегроване управління кордонами, інформаційне співробітництво, обмін інформацією, національна безпека, прикордонна безпека, державна політика, концептуальні підходи, загрози, взаємодія, координація*



Постановка проблеми.

Вже певний період часу в Україні впроваджуються європейські засади інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК). В основу цього процесу покладено кращі міжнародні практики та враховано вже напрацьований національний досвід у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Згідно державних стратегічних документів ІУК передбачає скоординовану діяльність компетентних державних органів та військових формувань з реалізації політики, яка спрямована на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують. З часом, із розвитком ІУК збільшувалося, і коло його суб'єктів. Наразі, кількість державних органів, які безпосередньо залучаються до реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки нараховує дванадцять суб'єктів (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24. 07. 2019 № 687-р).

Одночасно, збільшується їхня потреба в інформаційних ресурсах. Що призводить до зростання необхідності у залученні додаткових людських і фінансових ресурсів для опрацювання зростаючих масивів інформації. У свою чергу, це призводить до таких негативних наслідків, як: зниження рівня оперативності передачі інформації; порушення цілісності інформації; невикористання актуальних даних; виникнення та поглиблення міжвідомчих суперечностей.

Зрозуміло, що зростаючі потреби в інформаційних ресурсах змушують суб'єкти ІУК вдаватися до інновацій у сфері інформаційних взаємовідносин. Зокрема – організації та забезпечення ефективного процесу інформаційного співробітництва на стратегічному та регіональному рівнях, для досягнення цілей державної політики в сфері ІУК.

Аналіз досліджень та публікацій.

Окремі питання щодо формування національних механізмів забезпечення ІУК, прикордонної безпеки та інформаційних відносин у цій сфері досліджували у своїх працях Ю. Бабій (2016), С. Дейнеко (2020), В. Кириленко (2019), І. Кушнір (2020), В. Нікіфоренко (2020), В. Половніков (2019),

О. Шинкарук (2019) та інші. Разом з тим, національні механізми інформаційного співробітництва ІУК потребують більш поглибленого вивчення в контексті реалізації стратегічних цілей Стратегії ІУК на період до 2025 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24. 07. 2019 № 687-р) стосовно сфери інформаційних відносин між компетентними суб'єктами.

У цьому контексті, на думку авторів, є актуальним вирішення завдання із визначення координатора інформаційного співробітництва. Оскільки саме йому має відводитися провідна роль у забезпеченні ефективного застосування необхідних інструментів для інтеграції зусиль всіх учасників ІУК з реалізації визначених завдань.

Метою дослідження є визначення концептуальних підходів щодо створення такого координатора інформаційного співробітництва суб'єктів ІУК – національного координаційного центру.

Основний матеріал.

Організаційно, у складі органів державної влади України вже створювалися структурні підрозділи у вигляді різних контактних (віртуальних) міжвідомчих аналітичних центрів та міжвідомчих робочих груп. Повноваженнями яких було організація та забезпечення інформаційних відносин з питань формування та реалізації державної політики у відповідних сферах.

Так у 2010 році було створено віртуальний контактний аналітичний центр з питань обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією з протидії незаконному переміщенню наркотиків, зброї та вибухових речовин через державний кордон. Для організації діяльності цього аналітичного центру визначалося: форми інформаційного співробітництва – щомісячний обмін відкритою статистичною інформацією та проведення спільних аналітичних досліджень; контактні підрозділи від Держмитслужби і Адміністрації Державної прикордонної служби України; загальний порядок реалізації визначених завдань та систему комунікації між контактними підрозділами (Наказ Державної митної служби України і Адміністрації Державної прикордонної служби України від 13. 12. 2010 № 1466/958).



На початку, діяльністю цього віртуального контактного аналітичного центру були визначені чіткі механізми інформаційного співробітництва. Але, з 2014 року вони так і залишаються декларативними і вкрай інерційними через постійні зміни у структурі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику.

Зауважимо, що механізми інформаційного співробітництва, які було апробовано віртуальним контактним аналітичним центром з питань обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Держмитслужбою і Державною прикордонною службою України стали підґрунтям для подальшого формування та реалізації відповідних механізмів у діяльності контактного аналітичного центру аналізу ризиків з протидії нелегальній міграції та віртуального контактного аналітичного центру обміну даними між суб'єктами ІУК (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29. 04. 2015 № 494/132/467/497/141/281; Наказ Міністерства внутрішніх справ України та ін. від 01. 09. 2015 № 1050/254/341/749/562).

До механізмів інформаційного співробітництва контактного аналітичного центру аналізу ризиків з протидії нелегальній міграції слід віднести: обмін статистичною та аналітичною інформацією; всебічний аналіз усієї доступної інформації, пов'язаної з нелегальною міграцією; підтримку та сприяння спільній діяльності суб'єктів, у тому числі шляхом повідомлення про зміни загальних тенденцій, способів, методів нелегальної міграції, тактики дій; розроблення пропозицій та рекомендацій щодо проведення заходів з протидії нелегальній міграції. Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції значно розширює коло суб'єктів інформаційного співробітництва, зокрема передбачає комплексні інформаційні відносини у зазначеній сфері між контактними підрозділами МВС, МЗС, Мінсоцполітики, МОН, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби зовнішньої розвідки, СБУ та Державною міграційною службою (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29. 04. 2015 № 494/132/467/497/141/281). Одночасно, ця методика визначає чіткий

перелік статистичної та аналітичної інформації, обмін якою сприятиме підвищенню ефективності протидії нелегальній міграції.

Ще однією важливою рисою контактного аналітичного центру аналізу ризиків з протидії нелегальній міграції є визначення координатора Центру – відділу протидії нелегальній міграції Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби. Його завдання полягає в узгодженні між визначеними суб'єктами спільних заходів, спрямованих на своєчасне та якісне забезпечення механізмів інформаційного співробітництва.

Водночас, на наш погляд механізми інформаційного співробітництва, які застосовуються з метою протидії нелегальній міграції потребують активізації у вирішенні не лише нагальних питань співпраці компетентних органів у цій сфері, але й шляхом застосування системного підходу для інформаційної підтримки прийняття комплексних рішень з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики.

Враховуючи результати попереднього досвіду формування контактних аналітичних центрів у функціоналі віртуального контактного аналітичного центру обміну даними між суб'єктами ІУК були сформовані загальні механізми інформаційного співробітництва. На сьогодні вони передбачають: розроблення нових підходів до ІУК; опрацювання пропозицій щодо удосконалення механізмів співпраці між суб'єктами ІУК; обмін відкритою статистичною та аналітичною інформацією у сфері прикордонної безпеки; проведення спільних аналітичних досліджень з оцінки загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону та ефективності ІУК; вироблення пропозицій щодо конкретних кроків для налагодження міжвідомчого обміну інформацією між суб'єктами ІУК та винесення цих пропозицій на розгляд керівників відповідних органів, зокрема, з метою розвитку ІУК щодо створення єдиного інформаційного простору (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29. 04. 2015 № 494/132/467/497/141/281).

Крім того, у діяльності цього Центру



передбачено механізм координації та практично забезпечено його реалізацію.

Водночас, варто наголосити, що на сьогоднішній день, ці механізми потребують вдосконалення. Зокрема щодо: визначення оптимальної кількості суб'єктів інформаційного співробітництва відповідно до Стратегії ІУК; забезпечення інформаційної підтримки діяльності міжвідомчої робочої групи з питань координації ІУК; системного проведення спільних аналітичних досліджень з оцінки загроз і ризиків у сфері прикордонної безпеки; створення механізмів прозорості у діяльності аналітичного центру та відкритості інформації про розвиток системи ІУК.

У 2016 році рішенням Кабінету Міністрів України, при Міністерстві фінансів України був утворений Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи (далі – Міжвідомчий цільовий центр) (Постанова Кабінету Міністрів України від 08. 06. 2016 № 371). Серед його механізмів інформаційного співробітництва доцільно визначити: узагальнення оперативної та аналітичної інформації про можливі порушення законодавства з питань державної митної справи, отриманої з будь-яких джерел, обробка та аналіз такої інформації; узагальнення інформації про результати роботи мобільних груп, підготовка відповідних аналітичних матеріалів; проведення аналізу ефективності заходів, що вживаються для протидії митним правопорушенням (Постанова Кабінету Міністрів України від 08. 06. 2016 № 371).

На противагу вже існуючим центрам – Міжвідомчий цільовий центр існував, як окрема міжвідомча інституція із власною організаційною структурою та фінансуванням, йому були визначені конкретні завдання та надано повноваження. У складі Міжвідомчого цільового центру функціонувала аналітична група з представників Державної фіскальної служби України, Державної прикордонної служби України та Національної поліції, яка здійснювала аналітично-пошукову роботу з метою виявлення ризикових операцій в зоні діяльності митниць та підготовку пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи.

Детальніше розглядаючи механізми інформаційного співробітництва в діяльності Міжвідомчого цільового центру можна дійти до розуміння щодо скасування у 2018 році Кабінетом Міністрів України власного рішення про його утворення (Постанова Кабінету Міністрів України від 20. 06. 2018 № 80). Саме через відсутність системних інформаційних зв'язків, крім доступу до баз даних його суб'єктів без відповідних інструментів щодо обробки інформації не були реалізовані наявні можливості у визначеній сфері. Існувала низка проблем та неузгодженостей, які практично позбавили Міжвідомчий цільовий центр оперативної інформації та фахової аналітичної підтримки.

Тому, надважливим, знаходиться точка зору, є вибір координатора інформаційного співробітництва, оскільки саме йому відводиться провідна роль у процесі розробки цілісних механізмів інформаційного співробітництва, створення та забезпечення ефективного застосування необхідних інструментів для інтеграції зусиль решти учасників з реалізації загальних завдань і цілей.

На сьогодні в системі ІУК України функціонує Міжвідомча робоча група з питань координації ІУК (Постанова Кабінету Міністрів України від 30. 01. 2019 № 83). Робочим органом якої є Віртуальний контактний аналітичний центр. Для контролю обстановки та безперервного керівництва органами і підрозділами створено систему центрів управління службою, яку інтегровано у загальнодержавну систему кризового реагування.

У рамках пілотного проекту організовано роботу Міжвідомчої регіональної аналітичної групи в Одеській області. До складу якої входять регіональні підрозділи від Державної прикордонної служби України, Державної митної служби, Національної поліції, Державної міграційної служби та СБУ. Нормативно врегульовано обмін знеособленою статистичною та аналітичною інформацією на національному та міжнародному рівнях.

Водночас, проблеми управління кордонами не можуть бути розв'язані тільки шляхом проведення дій, безпосередньо, на державному кордоні. На сьогодні потребує розвиток комунікації, як механізму взаємодії суб'єктів ІУК, їх органів та підрозділів на стратегічному та регіональному рівнях.



Вирішення цього питання можливо шляхом налагодження чітких механізмів співпраці ключових суб'єктів ІУК, які реалізують політику управління кордонами – Державна прикордонна служба України, Державна митна служба, Національна поліція, Державна міграційна служба та СБУ, використовуючи кращі практики та існуючий інструментарій, що показав свою ефективність і дієвість.

На думку авторів, для реалізації цього завдання доцільно створити національний координаційний центр суб'єктів ІУК, до складу якого включити:

- контактний пункт в Адміністрації Державної прикордонної служби України, головними завданнями якого визначити: організацію та налагодження комунікації між суб'єктами ІУК; моніторинг реалізації Стратегії ІУК та Плану її заходів; забезпечення роботи Міжвідомчої робочої групи;

- діяльність аналітичних підрозділів, в рамках:

- а) віртуального контактного аналітичного центру, з завданнями: розроблення нових підходів до ІУК; опрацювання пропозицій щодо удосконалення механізмів співпраці між суб'єктами ІУК; обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією у сфері безпеки державного кордону; проведення щоквартальних спільних аналітичних досліджень у сфері безпеки державного кордону та ефективності ІУК; вироблення пропозицій щодо конкретних кроків для удосконалення міжвідомчого обміну інформацією між суб'єктами ІУК та винесення цих пропозицій на розгляд керівників відповідних органів, міжвідомчої робочої групи з питань координації ІУК;

- б) міжвідомчих регіональних аналітичних груп, з завданнями: виявлення нових факторів та ризиків, пов'язаних з транскордонною та організованою злочинністю; проведення аналізу ризиків, здійснення обміну інформацією і досвідом на регіональному рівні; підготовка пропозицій для прийняття управлінських рішень з мінімізації існуючих та потенційних загроз; ідентифікація законодавчих прогалів з питань міжвідомчої взаємодії у сфері безпеки державного кордону на регіональному рівні.

- систему ситуаційних центрів (центрів управління службою), із завданнями:

цілодобового моніторингу обстановки та збирання результатів оперативно-службової діяльності суб'єктів ІУК; інформування про основні елементи обстановки на державному кордоні вищих посадових осіб держави та взаємодіючих центральних органів виконавчої влади; забезпечення реагування на зміни в обстановці, виконання правоохоронної та правозастосовної діяльності, обліку інформації про виявленні порушення законодавства України в межах компетенції та повноважень суб'єктів ІУК; оброблення поточної інформації, формування щоденної звітності, підтримання інформаційної взаємодії та обмін поточною інформацією з оперативно-черговими службами підрозділів забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади України.

На думку авторів, для створення національного координаційного центру необхідно виконати наступні завдання: розглянути питання щодо його створення на засіданні Міжвідомчої робочої групи з питань координації ІУК; вивчити міжнародний досвід функціонування міжвідомчих інформаційних центрів для визначення найбільш ефективного механізму взаємодії; розробити нормативно-правову базу для створення національного координаційного центру; опрацювати міжвідомчу методологію оцінки ризиків та загроз, пов'язаних із транскордонною злочинністю, яку затвердити спільним наказом; створити вертикаль впровадження прийнятих рішень і корегування інформаційного обміну на кожному з рівнів взаємодії.

Створення національного координаційного центру дасть змогу: створити ефективний механізм міжвідомчої взаємодії та обміну інформацією (24/7); проводити щоквартальні спільні аналітичні дослідження у сфері безпеки державного кордону; здійснювати щомісячну оцінку ризиків та загроз, пов'язаних із транскордонною злочинністю на регіональному рівні; забезпечити впровадження прийнятих рішень і міжнародного передового досвіду; підвищити рівень ситуаційної обізнаності, здатності оперативно реагувати на зміни обстановки, надзвичайні ситуації; планувати спільні дії.

Висновки.

На думку авторів, запровадження такого центру у якості координатора інформаційного



співробітництва у сфері ІУК дозволить налагодити чітку комунікацію і створити надійні інформаційні зв'язки між суб'єктами ІУК під час виконання поставлених завдань. Перспективами подальших розвідок у даному напрямі можна визначити дослідження варіантів функціональних моделей національного координаційного центру ІУК.

БІБЛЮГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Бабій Ю. О. Удосконалення декомпозиції загроз і небезпек національній безпеці держави у прикордонній сфері. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького. 2016. № 4 (70). С. 185–196.

Дейнеко С. В. Правове регулювання розвитку політики у сфері інтегрованого управління державним кордоном України. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 19–20. С. 172–178.

Кириленко В., Дягель Д. Щодо пошуку шляхів протидії основним загрозам у сфері безпеки державного кордону, які виявляються в міжнародних пунктах пропуску через державний кордон України. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького. 2019. № 3 (81). С. 65–81.

Кушнір І. П. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин у діяльності Державної прикордонної служби України: теоретичні та організаційні аспекти : монографія / за заг. ред. Р. М. Ляшука. Хмельницький : ПП «Монускрипт», 2020. 528 с.

Нікіфоренко В. Імплементация норм міжнародного права та міжнародних механізмів охорони та захисту державних кордонів у національне законодавство. Jurnalul juridic național: teorie și practică. Ianuarie 2020. P. 175–179. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2020/1/39.pdf> (дата звернення: 13.01.2022).

Половніков В. В. Окремі питання правового регулювання інтегрованого управління кордонами України. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2019. № 21. С. 47–56.

Шинкарук О. М., Лисий М. І., Купрієнко Д. А., Бабій Ю. О., Ананьїн О. В., Ігнат'єв А. В. Сучасний стан прикордонного безпекового середовища України. Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил. Харків : ХНУПС, 2019. № 3(61). С. 135–145.

Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80> (дата звернення: 09.11.2021).

Про затвердження Порядку обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Державною митною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України : наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 13 груд. 2010 р. № 1466/958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0001-11> (дата звернення: 09.11.2021).

Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29 квіт. 2015 р. № 494/132/467/497/141/281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15> (дата звернення: 09.11.2021).

Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України від 01 верес. 2015 р. № 1050/254/341/749/562. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1094-15> (дата звернення: 10.11.2021).

Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України : постанова Кабінету Міністрів України від 08 черв. 2016 р. № 371. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2018 р. № 80. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2018-%D0%BF#n11> (дата звернення: 10.11.2021).

Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2019 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2021).

REFERENCES

Babiy, Yu. O. (2016). Udoskonalennia dekompozitsii zahroz i nebezpek natsionalnii bezpetsi derzhavy u prykordonnii sferi. [Improving the decomposition of threats and dangers to the national security of the state in the border area]. Journal of scientific works of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. 4 (70), 185–196.

Deineko, S. V. (2020). Pravove rehuliuвання rozvytku polityky u sferi intehrovanoho upravlinnia derzhavnym kordonom Ukrainy. [Legal regulation of policy development in the field of integrated border management of the state border of Ukraine]. Investments: practice and experience. 19–20, 172–178.



- Kyrylenko V., & Diagal D. (2019). Shchodo poshuku shliakhiv protydii osnovnym zahrozam u sferi bezpeky derzhavnoho kordonu, yaki vyavliaiutsia v mizhnarodnykh punktakh propusku cherez derzhavnyi kordon Ukrainy. [On the search for ways to counter the main threats to the security of the state border, which are detected at international border crossing points across the state border of Ukraine]. Journal of scientific works of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after B. Khmelnytsky. 3 (81). 65–81.
- Kushnir, I. P. (2020). Normatyvno-pravove rehuliuвання informatsiinykh vidnosyn u diialnosti Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy: teoretychni ta orhanizatsiini aspekty : monohrafiia / za zah. red. R. M. Liashuka [Normative-legal regulation of information relations in the activity of the State Border Guard Service of Ukraine: theoretical and organizational aspects: monograph / edited by R. M. Lyashuk]. Khmelnytsky : PE «Monuscript». 528 p.
- Nikiforenko, V. (2020). Implementatsiia norm mizhnarodnoho prava ta mizhnarodnykh mekhanizmiv okhorony ta zakhystu derzhavnykh kordoniv u natsionalne zakonodavstvo [Implementation of the norms of international law and international mechanisms of protection and defence of state borders into the national legislation]. Jurnalul juridic național: teorie și practică. Ianuarie. pp. 175–179. Retrieved from <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2020/1/39.pdf>
- Polovnikov, V. V. (2019). Okremi pytannia pravovoho rehuliuвання intehrovanoho upravlinnia kordonamy Ukrainy [Some issues of the integrated Ukraine's border management legal regulation]. Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 21. 47–56.
- Shinkaruk, O., Lysyi, M., Kirilenko, V., Babiy, Yu., Ananin, O., & Ignatiev, A. (2019). Suchasnyi stan prykordonnoho bezpekovooho seredovyscha Ukrainy. [The current state of the border security environment of Ukraine]. Journal of scientific works of Kharkiv National University of the Air Force. Harkiv: HNUPS. 3 (61). 135–145.
- Pro skhvalennia Stratehii intehrovanoho upravlinnia kordonamy na period do 2025 roku [On approval of the Integrated Border Management Strategy until 2025.] : resolution of the Cabinet of Ministers of 24.07.2019 № 687-p (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>
- Pro zatverdzhennia Poriadku obminu vidkrytoiu statystychnoiu ta analitychnoiu informatsiieiu mizh Derzhavnoiu mytnoiu sluzhboiu Ukrainy i Administratsiieiu Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy z pytan protydii nezakonnomu peremishchenniu narkotychnykh zasobiv, psykhotropnykh rehovyn, yikh analogiv, prekursoriv, zbroi, boieprypasiv ta vybukhovnykh rehovyn cherez derzhavnyi kordon Ukrainy [Approval of the Procedure for the open exchange of statistical and analytical information between the State Customs Service of Ukraine and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine on combating the illicit movement of drugs, psychotropic substances and their analogues, precursors, weapons, ammunition and explosives across the state border of Ukraine.] : Order of the State Customs Service of Ukraine, the Administration of the State Border Service of Ukraine of 13.12.2010 № 1466/958 (2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0001-11>
- Pro zatverdzhennia Metodyky analizu ryzykiv z metoiu protydii nelehalnii mihratsii [On approval of the Methodology of Risk Analysis to counteract illegal migration.] : Order of the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Social Policy, the Ministry of Education and Science, the Foreign Intelligence Service of Ukraine, the Security Service of Ukraine of 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281 (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15>
- Pro zatverdzhennia Poriadku obminu informatsiino-analitychnymy materialamy mizh subiektamy intehrovanoho upravlinnia kordonamy [On approval of the Procedure for the exchange of information and analytical materials between stakeholders of integrated border management.] : Order of the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Social Policy, Ministry of Infrastructure of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, the Security Service of Ukraine of 01.09.2015 № 1050/254/341/749/562 (2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1094-15>
- Pytannia protydii nezakonnomu peremishchenniu tovariv cherez derzhavnyi kordon Ukrainy [Issues of counteracting the illegal movement of goods across the state border of Ukraine.] : resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 08.06.2016 № 371 (2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371-2016-%D0%BF>
- Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy [Recognition as invalid of certain orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine.] : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 20.06.2018 № 80 (2018). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2018-%D0%BF#n11>
- Pro utvorennia mizhvidomchoi robochoi hrupy z pytan koordynatsii intehrovanoho upravlinnia kordonamy [On approval of formation of an interdepartmental working group on coordination of integrated border management.] : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 30.01.2019 № 83 (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2019-%D0%BF#Text>

Sitsinsky Nazariy

D.Sc., Leading Researcher, <https://orcid.org/0000-0002-5455-9593>, n.sitsinskiy@gmail.com

Vikhtiuk Andriy

Director of Organization, Planning and Control Directorate, <https://orcid.org/0000-0002-0393-2044>, avvikhtiuk@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 04.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Igor Yashutin

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Regulatory and Legal Mechanism of Ensuring Executive Discipline in the Bodies of the Public Service

Abstract. In the article the author analyzes the normative-legal mechanism of ensuring executive discipline in the public service. Emphasis is placed on the need to ensure a thorough revision of regulations governing the implementation of executive discipline, their radical renewal, taking into account changes in current legislation. It regulates the activities of public servants, helps to strengthen and develop in the future the level of executive discipline in the public service.

The purpose of the article is to explore the regulatory and legal mechanism for ensuring performing discipline in domestic legislation, to characterize the priority principles that contribute to the improvement of legal acts, to point out the weak and strong points of the legal and regulatory framework for performing discipline in public service and to suggest ways to improve it.

The expediency of studying the legal mechanism for ensuring executive discipline in the public service is due to the importance of developing proper democratic governance in Ukraine. This will help increase the reputation of public service in civil society, grow the image of a professional public servant among young people, the formation of a qualitatively new system of public service in Ukraine in terms of reforming the outdated system of public administration.

Scientific approaches to the concepts of "civil service", "executive discipline", "public administration" reflect new, current trends in the formation of scientific discourse on this issue in the field of knowledge 281 "Public Administration", which can be a platform for further study, communication and conclusions on the directions of increasing the effectiveness of the discipline in the public service.

These factors require a careful analysis of theoretical approaches to understanding the above definitions. The study used the formulation of their own interpretation of the conceptual field and mechanisms for ensuring executive discipline in the public service in Ukraine.

The article also reveals the priority principles and reflects the classification of regulations aimed at ensuring effective executive discipline in the public service in Ukraine.

Keywords: *public service, professionalism of public servants, reforming public administration, concept and essence, executive discipline, methods of control and support*

Ігор Яшутін

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Нормативно-правовий механізм забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі

У статті автором здійснено аналіз нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі, акцентовано увагу на необхідності забезпечення наскрізного перегляду нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення виконавської дисципліни, їх кардинального оновлення з огляду на зміни, які відбулися у чинному законодавстві. Це регулює діяльність публічних службовців, допомагає закріпити та розвинути в майбутньому рівень виконавської дисципліни на публічній службі.

Метою статті автор передбачає дослідити нормативно-правовий механізм забезпечення виконавчої дисципліни у вітчизняному законодавстві, охарактеризувати пріоритетні принципи, які сприяють удосконаленню нормативно-правових актів, вказати на слабкі та сильні місця нормативно-правового забезпечення виконавчої дисципліни на публічній службі та запропонувати шляхи.

Доцільність дослідження нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі обумовлюється важливістю розвитку належного демократичного врядування в Україні. Це сприятиме підвищенню репутації публічної служби в органах влади, зростанню іміджу публічного службовця, формуванню якісно нової системи публічної служби в Україні.



У статті також розкриті пріоритетні принципи та відображено класифікацію нормативно-правових актів, які направлені на забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі в Україні.

Ключові слова: публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, виконавська дисципліна, методи контролю та підтримки

Постановка проблеми.

Нормативно-правовий механізм забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної влади має пріоритетне принципове значення. Вказане обумовлено насамперед процесом розвитку теорії та практики нормопроекування в Україні в частині правового закріплення інституту публічної служби та правового забезпечення інших явищ та процесів, що є його складовою та тісно з ним пов'язані.

Доцільність дослідження нормативно-правового механізму виконавської дисципліни на публічній службі обумовлюється важливістю розвитку належного демократичного врядування в Україні, яке має прийти на зміну авторитарному стилю управління, що історично склався в державотворенні України. Це сприятиме підвищенню репутації публічної служби в громадянському суспільстві, зростанню іміджу публічного службовця, профорієнтації до навчання у закладах вищої освіти на спеціальності «Публічне управління та адміністрування» серед молоді, формуванню якісно нової системи публічної служби в Україні.

Зазначені компоненти зумовлюють необхідність ретельного аналізу нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню виконавської дисципліни приділяється доволі велика увага в науці публічного управління, юридичних науках, економічних науках тощо. Між тим в сучасній літературі відсутнє комплексне дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення вказаного поняття на публічній службі. Так, вивченню особливостей здійснення державної служби, контролю за виконавською дисципліною державних службовців, адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС присвятили свої праці багато вітчизняних учених та фахівців, зокрема: С. Д. Дубенко

(1999), Ю. Г. Кальниш (2005), Н. Р. Нижник (1999), О. Ю. Оболенський (2003), Л. В. Прудіус (2016), С. М. Серьогін (2003), С.К. Хаджирадєва (2018) та ін., які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС. Однак у їх наукових працях відсутнє єдине розуміння поняття «виконавська дисципліна», а також поза межах їх досліджень залишилися механізми її забезпечення, зокрема нормативно-правовий механізм закріплення виконавської дисципліни на публічній службі.

Мета статті – дослідити нормативно-правовий механізм забезпечення виконавської дисципліни у вітчизняному законодавстві, охарактеризувати пріоритетні принципи, які сприяють удосконаленню нормативно-правових актів, виявити слабкі та сильні місця нормативно-правового забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі та запропонувати шляхи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу.

Під поняттям «нормативно-правовий механізм забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі» розуміється відображення в нормативно-правових актах правил поведінки (правових норм) державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування при виконанні своїх посадових обов'язків, предметом регулювання яких є суспільні відносини, що виникають у сфері публічної служби та будуються на принципах рівності, доступності, відкритості.

Правове регулювання у нашій державі забезпечується системою державних органів у межах їх повноважень та зумовлено рівнем правової свідомості та правової культури суспільства (Юридична енциклопедія, 2001, с. 41-42). Концептуальні питання реалізації нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі закріплено в Конституції України. Нормами Основного Закону держави гарантовано громадянам рівне право доступу до державної служби, а також до



служби в органах місцевого самоврядування (Конституція України, 1996), визначено ряд інших прав громадян, основні обов'язки громадян та концептуальні засади діяльності держави та її органів.

Серед пріоритетних принципів, які впливають на реалізацію нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі є принцип рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, який закріплений Конституцією України. Принцип рівності у різних системах права – міжнародно-правовій і національній (внутрішньодержавній) – виражається в таких особливих проявах як принцип суверенної рівності у міжнародному праві та принцип рівності однойменних суб'єктів (громадян, юридичних осіб) у внутрішньодержавному праві.

Принцип юридичної рівності в найзагальнішому сенсі означає, що до однойменних суб'єктів не можуть застосовуватися будь-які розрізнення, винятки, обмеження чи переваги з огляду на певні їхні властивості. Між тим, в попередніх роботах ми звертали увагу, що індикатором виконавської дисципліни на публічній службі має слугувати рівень дотримання її, який можна охарактеризувати як неухильне, належне, своєчасне та якісне виконання посадовими особами функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо. Вказані чинники забезпечуються принципами верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, які прописані в Законі України «Про державну службу» (2015). Ці принципи розвивалися й набували пріоритетності разом з історією розвитку нашої Української держави. Тому доцільно розглянути реалізацію нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі на засадах історичного принципу.

Першим документом, який було прийнято після прийняття Конституції України, що узагальнив стан виконавської дисципліни на загальнодержавному рівні та охарактеризував в даному контексті роботу центральних та місцевих органів виконавчої

влади, є Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про стан виконавської дисципліни в центральних та місцевих органах виконавчої влади і заходи щодо підвищення відповідальності управлінських кадрів за реалізацію програмних завдань Кабінету Міністрів України» (1997). Наголошено, що кожне п'яте завдання, визначене рішеннями Президента України та КМУ, виконується несвоєчасно.

В документі наведені приклади неналежного виконання поставлених завдань відповідними державними органами. Тобто, ще в 1997 році Уряд акцентував увагу, що центральні органи виконавчої влади, на які покладено відповідальність за реалізацію державної політики у відповідних галузях та сферах, їх колеги поверхово аналізують процеси, що відбуваються, часто обмежуються лише констатацією фактів, проявляють нерішучість та інертність у пошуках конструктивних шляхів подолання кризових явищ. Після детального аналізу ситуації з конкретними прикладами Урядом зроблено висновок про рівень організації роботи і стан виконавської дисципліни в апаратах центральних та місцевих органів виконавчої влади, який не відповідає сучасним вимогам, не забезпечує чітких, злагоджених та оперативних дій. Визначено причин низької ефективності діяльності державного апарату, однією з яких є недостатня робота керівників цих органів, невідповідність структури функціональним завданням, недостатній рівень професіоналізації кадрів, які здатні самостійно вирішувати питання, що належать до їхньої компетенції, не перекладаючи функції з прийняття оперативних рішень на КМУ. Постановою, що аналізує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ) з виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України, Програми діяльності КМУ, рішень КМУ, а також з посилення виконавської дисципліни в апараті цих органів, визнано їх роботу недостатньою, ряд керівників центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) звільнено із займаних посад (Про грубі порушення виконавської дисципліни, 2003).

Ще одним документом, який аналізує стан виконавської дисципліни в ЦОВВ та



МОВВ є розпорядження КМУ від 24 лютого 2003 року № 70-р «Про стан виконавської дисципліни та заходи щодо посилення контролю і підвищення відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади за своєчасне і безумовне виконання законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України» (2003).

Нормативно-правове регулювання виконавської дисципліни здійснюється діючою Постановою КМУ «Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення» (2004), в якій запроваджено в практику діяльності Секретаріату вивчення стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади, надання їм методичної допомоги з питань удосконалення системи контролю за виконанням актів законодавства, доручень Президента України і КМУ.

Таким чином, враховуючи специфіку нормативно-правового механізму, сконструйованого на зазначених вище принципах, нами запропоновано класифікацію нормативно-правових актів (далі – НПА), що містять приписи до забезпечення виконавської дисципліни. Всі НПА умовно можна класифікувати на дві групи:

- перша група регламентує власне зміст, суть виконавської дисципліни в тому або іншому вираженні та містить механізми забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби;

- друга група – містить аналіз забезпечення вимог до виконавської дисципліни та заходи щодо подальшого упорядкування суспільних відносин у вказаній сфері.

До першої групи документів можна віднести:

- Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України» (2000);

- Указ Президента України «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» (2002), яким було затверджене Положення про однойменний порядок, яке й дотепер визначає порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень

Президента України (далі - акти, доручення);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади», яка хоч і втратила чинність сьогодні, однак на той період відіграла суттєву роль у методології нормативно-правового регулювання виконавської дисципліни в органах державної влади (втратив чинність 18 липня 2007 року).

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» (2010), що є діючою і на даний час і визначає механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- Постанова КМУ від 26 грудня 2003 р. № 2037 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади» (2003);

- Постанова КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (2011);

- Постанова КМУ від 18 травня 2011 р. № 522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України» (2011).

До другої групи належать:

- Постанова КМУ «Про стан виконавської дисципліни в центральних та місцевих органах виконавчої влади і заходи щодо підвищення відповідальності управлінських кадрів за реалізацію програмних завдань Кабінету Міністрів України» (1997);

- Розпорядження КМУ «Про стан виконавської дисципліни та заходи щодо посилення контролю і підвищення відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади за



своєчасне і безумовне виконання законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України» (2003) ;

- Постанова КМУ «Про грубі порушення виконавської дисципліни в окремих центральних органах виконавчої влади» (2003);

- Постанова КМУ «Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення» (2004) .

Прийняті НПА сприяли підвищенню рівня виконавської дисципліни в органах виконавської влади у той період. Однак нині виникла необхідність вдосконалення діючих нормативно-правових актів, які мають бути направлені на мотивацію державних службовців до самоконтролю та самоаналізу виконавської дисципліни в органах публічної служби з активним застосуванням новітніх цифрових технологій.

Щодо органів місцевого самоврядування, то окремого документу, який був би спрямований на регулювання питань забезпечення виконавської дисципліни, не існує. Аналіз норм чинного законодавства дає підстави вважати, що окремі аспекти вказаного питання врегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), інші – можуть визначатися в регламентах органів місцевого самоврядування (Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, 1997).

Так, в ч. 6 ст. 42 названого Закону визначено, що при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. В ч. 6 ст. 54 Закону вказується, що при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді

та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу. Статтями 74-77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають підходи до відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема визначають, що вказані суб'єкти несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, нормативно-правове забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі є запорукою ефективної роботи публічних службовців. Однак, нині воно є застарілим, безсистемними і не охоплює усі сфери діяльності державних службовців та посадових осіб, яка суттєво змінилася за останнє десятиріччя в умовах демократизації українського суспільства. Це призводить до зниження стану виконавської дисципліни на публічній службі та породжує обгрунтовані позови громадян до суду за неякісне надання публічних та адміністративних послуг.

З метою вдосконалення нормативно-правового механізму забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі пропонуємо врегулювати це питання не лише шляхом прийняття комплексного нормативно-правового акта на рівні Кабінету Міністрів України щодо підвищення якості та ефективності виконавської дисципліни в центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також шляхом мотивації керівників ЦООВ та МОВВ до запровадження системи контролю та інституту відповідальності перед суспільством за своєчасне і результативне виконання законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України. Перспективними напрямками подальших досліджень є характеристика механізмів забезпечення виконавської дисципліни на публічній службі в Україні та країнах Європейського Союзу.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н. Р. Нижник. К. : Ін Юре, 1999. 242 с.
- Кальниш Ю. Деякі засади і принципи державного управління в країнах Європейського Союзу : навч. посіб. К. : Атіка, 2005. 270 с.
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. – URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254к/96-вр>
- Нижник Н. Р. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н. Р. Нижник. К. : Ін Юре, 1999. 242 с.
- Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2003. 344 с.
- Порядок проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2010 р. N 844. Офіційний вісник України, 24.09.2010, № 70. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2010-%D0%BF#Text>
- Про грубі порушення виконавської дисципліни в окремих центральних органах виконавчої влади: Постанова КМУ від 6 березня 2003 р. N 300. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2003-%D0%BF#Text>.
- Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889 – VIII. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України: Постанова КМУ від 18 травня 2011 р. № 522. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF#Text>
- Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету України від 18 липня 2007 р. № 950. Офіційний вісник України, 03.08.2007, № 54.
- Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова КМУ від 26 грудня 2003 р. № 2037. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2037-2003-%D0%BF#Text>
- Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 30 листопада 2011 р. № 1242. Офіційний вісник України, 2011 р., N 94, ст. 3433.
- Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України: Указ Президента України. Офіційний вісник України, 14.04.2000, № 13. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549/2000#Text>
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997, № 280/97-ВР (Редакція станом на 01.01.2022). – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України: Указ Президента України. Офіційний вісник України, 07.03.2002, № 8. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155/2002#Text>
- Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2004 р. №630. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v040555-04#Text>.
- Про стан виконавської дисципліни в центральних та місцевих органах виконавчої влади і заходи щодо підвищення відповідальності управлінських кадрів за реалізацію програмних завдань Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 20 січня вересня 1997 р. № 45. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-97-%D0%BF#Text>
- Про стан виконавської дисципліни та заходи щодо посилення контролю і підвищення відповідальності керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади за своєчасне і безумовне виконання законів України, актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України: Розпорядження КМУ від 24 лютого 2003 року № 70-р. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2003-%D1%80#Text>.
- Прудиус Л.В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 92-98.
- Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
- Хаджирадева С.К. Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін: монографія [Авт. кол.: В. М. Ємельянов, В. А. Негода, С. К. Хаджирадева та ін.]. Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2018. 167 с.
- Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 5: К. 736 с.

REFERENCES

- Dubenko, S. D. (1999). Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukrayini [Civil service and civil servants in Ukraine]: navch.-metod. posib. / za red. N. R. Nyzhnyk. K. : In Yure.
- Kal'nysh, YU. (2005). Deyaki zasady i pryntsyipy derzhavnoho upravlinnya v krayinakh Yevropeys'koho soyuzu [Some principles and principles of public administration in the European Union]: navch. posib. K. : Atika.



- Konstytutsiya Ukrainy (1996) : Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254k/96-vr> .
- Nyzhnyk N. R. (1999). Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil service and civil servants in Ukraine]: navch.-metod. posib. / za red. N. R. Nyzhnyk. K. : In Yure.
- Obolens'kyy, O. YU. (2003). Derzhavna sluzhba [Civil Service] : navch. posib. K. : KNEU.
- Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudni 2015 roku № 889 – VIII Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> .
- Pro stan vykonavs'koyi dystsypliny v tsentral'nykh ta mistsevykh orhanakh vykonavchoyi vlady i zakhody shchodo pidvyshchennya vidpovidal'nosti upravlins'kykh kadrov za realizatsiyu prohramnykh zavdan' Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova KMU vid 20 sichnya veresnya 1997 r. № 45. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-97-%D0%BF#Text> .
- Pro stan vykonavs'koyi dystsypliny ta zakhody shchodo posylennya kontrolyu i pidvyshchennya vidpovidal'nosti kerivnykiv tsentral'nykh ta mistsevykh orhaniv vykonavchoyi vlady za svoechasne i bezumovne vykonannya zakoniv Ukrainy, aktiv ta doruchen' Prezydenta Ukrainy i Kabinetu Ministriv Ukrainy: Rozporyadzhennya KMU vid 24 lyutoho 2003 roku № 70-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2003-%D1%80#Text> .
- Pro hrubi porushennya vykonavs'koyi dystsypliny v okremykh tsentral'nykh orhanakh vykonavchoyi vlady: Postanova KMU vid 6 bereznya 2003 r. N 300. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300-2003-%D0%BF#Text> .
- Pro stan vykonavs'koyi dystsypliny v orhanakh vykonavchoyi vlady ta zakhody shchodo yiyi zmitsnennya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 travnya 2004 r. №630. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0405555-04#Text> .
- Pro zakhody shchodo vdoskonalennya orhanizatsiyi kontrolyu za vykonannyam aktiv ta doruchen' Prezydenta Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy. Ofitsiyny visnyk Ukrainy. 14.04.200, № 13 .
- Pro poryadok orhanizatsiyi ta zdiysnennya kontrolyu za vykonannyam ukaziv, rozporyadzhen' i doruchen' Prezydenta Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy. Ofitsiyny visnyk Ukrainy.. 07.03.2002, № 8 .
- Pro zatverdzhennya Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ukrainy vid 18 lypnya 2007 r. № 950. Ofitsiyny visnyk Ukrainy. 03.08.2007, № 54 .
- Poryadok provedennya perevirky stanu vykonavs'koyi dystsypliny v orhanakh vykonavchoyi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 veresnya 2010 r. N 844 .
- Pro zatverdzhennya typovoho polozhennya pro strukturnyy pidrozdil z kontrolyu aparatu ministerstva, inshoho tsentral'noho orhanu vykonavchoyi vlady: Postanova KMU vid 26 hrudnya 2003 r. № 2037 .
- Pro zatverdzhennya Typovoyi instruktsiyi z dilovodstva u tsentral'nykh orhanakh vykonavchoyi vlady, Radi ministriv Avtonomnoyi Respubliki Krym, mistsevykh orhanakh vykonavchoyi vlady : Postanova KMU vid 30 lystopada 2011 r. № 1242 .
- Pro zatverdzhennya Metodyky provedennya otsinky efektyvnosti zdiysnennya orhanamy vykonavchoyi vlady kontrolyu za vykonannyam zavdan', vyznacheniy zakonamy Ukrainy, aktamy Prezydenta Ukrainy, postanovamy Verkhovnoyi Rady Ukrainy, pryynyatymy vidpovidno do Konstytutsiyi ta zakoniv Ukrainy, aktamy Kabinetu Ministriv Ukrainy, doruchennyamy Prem'yer-ministra Ukrainy: Postanova KMU vid 18 travnya 2011 r. № 522 .
- Pro mistseve samovyraduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR (Redaktsiya stanom na 01.01.2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> .
- Prudyus L. V. (2016). Harmonizatsiya derzhavnoyi sluzhby Ukrainy z mizhnarodnyimi standartamy ta normamy YES [Harmonization of the civil service of Ukraine with international standards and norms of the EU.]. Public administration aspects, 4(6-7), 92-98.
- Ser'ohin, S. M. (2003). Derzhavnyy sluzhbovtsev' u vidnosynakh mizh vladoyu i suspil'stvom [Civil servant in relations between government and society] : monohrafiya. D. : DRIDU NADU.
- Khadzhyradyeva, S. K. (2018). Profesiyny rozvytok derzhavnykh sluzhbovtsev v umovakh hlobalizatsiyi ta suchasnykh zmin [Professional development of civil servants in the context of globalization and modern change] : monohrafiya [Avt. kol.: V. M. Yemel'yanov, V. A. Nehoda, S. K. Khadzhyradyeva ta in.]. Mykolayiv : Yemel'yanova T. V. 2018. 167 s. .
- Yurydychna entsyklopediya (2001) : V 6 t. / Redkol.: YU.S. Shemshuchenko (vidp. red.) ta in. K.: «Ukr. entsykl.», T. 5: K . 736 s. .

Yashutin Igor

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0000-0002-9023-936X>. iiorevo1991@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 04.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Elena Lysenko

Dnipro University of Technology (Dnipro, Ukraine)

Professional Activation in the Structure of Management Activities of Public Officials

The analysis of the concept of "activity" from the standpoint of interdisciplinary research basic meanings: "labor", "work", "reaction system", "action system", "behavior", and very rarely - "activity". From the standpoint of an integrated approach, the general construction of individual professional activity of a public servant is considered in order to determine the importance of activation and activators in it. The author does this by using the basic concepts of "action", "goal", "management operation", "habit (" skill) ", " needs ", " motives ". Other components of professionalism and professional suitability are necessary for the development of public administration - the author proposes a set of components of the activation structure as part of the professional suitability of staff (subjective factors of professional activation of staff).

For the first time, the vector "activator-target" was proposed as one of the highest regulators of professional activity of public servants. Professional activation, as a separate unit (component) in the structure of activity, is closely related to all others, forming a certain system. The structure of management, from the point of view of the author of the article, will include: motive, problem definition, purpose (goal, perspective and operational image), activation, activity process, means (procedures, management tools, etc.), control, result, reflection. In this system, activation applies to all components of the structure of management.

Keywords: *action, activity, professional activity of public servants, structure of activity, activation, management functions.*

Олена Лисенко

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» (Дніпро, Україна)

Професійна активізація у структурі управлінської діяльності публічних службовців

Здійснено аналіз поняття «діяльність» з позиції міждисциплінарного дослідження. основних значення: «праця», «робота», «система реакцій», «система вчинків», «поведінка», і дуже рідко – «активність». З позиції комплексного підходу розглянуто загальну побудову індивідуальної професійної діяльності публічного службовця з метою з'ясувати значення в ній активізації та активізаторів. Автором це зроблено шляхом використання опорних понять «дія», «ціль», «управлінська операція», «звичка («навичка»)), «потреби», «мотиви». Для розгортання діяльності у сфері публічного управління необхідні інші складові професіоналізму та професійної придатності – автором запропоновано комплекс компонентів активізаційної структури у складі професійної придатності персоналу (суб'єктивні чинники професійної активізації персоналу).

Вперше запропоновано вектор «активізатор-ціль» як одного з вищих регуляторів професійної діяльності публічних службовців. Професійна активізація, як окремий блок (компонент) у структурі діяльності, тісно пов'язана з усіма іншими, складаючи певну систему. Структура управлінської діяльності, з позиції автора статті, включатиме: мотив, визначення проблеми, мету (ціль, перспективний та оперативний образ), активізацію, процес діяльності, засіб (процедури, інструменти управління тощо) діяльності, контроль, результат, рефлексію. У цій системі активізація стосується всіх компонентів структури управлінської діяльності.

Ключові слова: *дія, діяльність, професійна діяльність публічних службовців, структура діяльності, активізація, функції управління.*



Вступ.

По-перше, активізація може бути обґрунтована як окрема функція в системі загальних функцій управління разом з функціями: цілепокладання, організації, мотивації, комунікації, прийняття рішень, контролю, управління персоналом.

По-друге, професійну активізацію нами класифіковано згідно з «функціональною системою» професійного середовища (згідно з функціями управління та чинниками (умовами) професійного середовища), здійснення яких відбувається завдяки здійсненню функцій управління керівниками органу публічного управління. Тому активізація у професії виступає своєрідним необхідним фоном діяльності, її важливою умовою та характеристикою, компонентом у її структурі.

І по-третє, професійну активізацію у даній статті ми обґрунтуємо та визначимо згідно зі структурою професійної управлінської діяльності або стосовно блоків у структурі діяльності (ціль, мета, засоби, контроль, рефлексія) тобто напрямів професійної активності, що здійснюється під час діяльності.

Ціль статті – обґрунтувати удосконалення структури професійної управлінської діяльності публічного службовця шляхом внесення до неї компонента «активізація».

Основна частина.

Управління завжди здійснюється в межах конкретної професійної діяльності. Поняття «діяльність» отримало в наш час широке поширення у вітчизняній науці публічного управління та адміністрування. Діяльність людини стала предметом дослідження вже не тільки внутрішньодисциплінарного, а переважно міждисциплінарного дослідження.

Діяльність – це те, що характеризує буття людини, вона є найважливішим проявом зазначеного буття.

У науці існують принципові розбіжності в трактуванні поняття людської та професійної діяльності; у виборі теоретико-методологічних основ для класифікації її видів; одиниць, призначених для її аналізу; структури та характеристик її складових, в інших аспектах дослідження зазначеної проблеми (Бандурка, Бочарова, & Землянская, 1998, с. 43).

У трудовій діяльності людини виділяються три її різновиди: професійна, позапрофесійна та непрофесійна, які не є повністю протилежними. Професійна діяльність відбувається в рамках професії як соціального та професійного інституту, тобто як різновид трудової діяльності людини, що володіє комплексом професійних (спеціальних) компетентностей як теоретичних знань, практичних умінь та навичок, у тому числі у сфері професійної культури та поведінки, здобутих у результаті спеціальної освіти (навчання), досвіду роботи.

Непрофесійна діяльність може бути визначена «від противного» як трудова діяльність, що не вимагає спеціальних компетентностей (знань, вмінь і навичок), а яка являє собою просту витрату людської робочої сили без зосередженні на професійно-кваліфікаційному, професійно-етичному аспектах діяльності. Практичним критерієм розходження між професійною і непрофесійною діяльністю може бути зміст, тривалість професійної підготовки, професіоналізм особистості та професіоналізм діяльності та ін. (Серьогін & Шпекторенко, 2019).

Для розуміння поняття «активізована діяльність» потрібно додати диференціацію діяльності згідно з її мотивами, цілями, структурою, предметним змістом, способами здійснення, кінцевим результатом.

Зміст енциклопедій, тлумачних і лінгвістичних словників, наукових джерел доводить, що поняття «діяльність», формуючись у філософії, фізіології, соціології, психології, управлінні (менеджменті) придбало чотири основних значення: «праця», «робота», «поведінка», і дуже рідко – «активність» (Бандурка, Бочарова, & Землянская, 1998; Хьелл, & Зиглер, 1997). Саме аспект активності в діяльності ще раз підкреслює наукову актуальність дослідження активізаційних аспектів, активізаторів професійної діяльності (праці, роботи, поведінки), що не є тотожним її мотиваційних аспектам, мотиваторам. Маючи мотиватори або мотиви діяти, наприклад, в управлінській діяльності, суб'єкт цієї діяльності буде позбавлений такої можливості, наприклад, через відсутність компетентності, досвіду,



практичною нездатністю обрати необхідні засоби, інструменти, технології діяльності. Отже, управління є взаємодією людей, тому в ньому важлива роль належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації та спрямуванню діяльності людини з боку державних органів і посадових осіб (Квітка, 2019; Пивнев, 2005, с. 53).

Окрім поняття «поведінка», еквівалентами поняття «діяльність» є поняття «система реакцій», «система вчинків». Діяльність можна визначити як специфічно людську, регульовану свідомістю активність, що породжується потребами, інтересами, цілями тощо та спрямовану на різні сфері діяльності як сфери пізнання та перетворення зовнішнього світу і самої людини. У діяльності формується, розвивається, виявляється так чи інакше вся система процесів, станів і властивостей індивіда (Хьелл, & Зиглер, 1997). Тому діяльність можна поділяти на таку, що має в собі різні прояви активності: активна, посередня, пасивна (як відображення на неї різних за змістом та силою чинників впливу – внутрішніх та зовнішніх активізаторів).

Важливим предметом досліджень, окрім індивідуальної, є спільна професійна, групова, у тому числі колективна діяльність.

Проаналізуємо загальну побудову індивідуальної професійної діяльності публічного службовця з позиції значення в ній активізації та активізаторів. Уявлення про загальну побудову діяльності складають основу теорії діяльності та структури діяльності суб'єкта праці. Діяльність публічного має складну ієрархічну побудову.

Дія – це основний компонент змісту та аналізу діяльності. Дія – це прояв активізації, процес, спрямований на реалізацію мети діяльності. Дія, згідно з усталеним поглядом на структуру діяльності, це вже мотивоване ставлення до чогось. Ціль – це конкретизована мета діяльності, образ бажаного усвідомленого результату. Ціль повинна вже бути усвідомленою, ціль визначає характер, спрямованість, засоби і способи дій людини.

Ціль в умовах професійної діяльності є феноменом випереджального відображення, формується людиною самостійно та за допомогою середовищних чинників впливу (професійне середовище, керівники).

Ціль, що сформувався, реалізується в актуальній професійній діяльності. При цьому складність діяльності залежить від того, наскільки загальна мета та ціль віддалені від суб'єкта діяльності, а також від тієї «лінійки засобів», які є доступними для людини. Діяльність реалізується у вигляді системи дій, що послідовно розгортаються, кожна з яких вирішує окреме завдання, як би робить «крок» у напрямку до мети (вирішення проблеми). Тому вченими розрізняються «задачний» та «проблемний» рівні професійної діяльності (Емельянов), а відтак – відповідні рівні професійної діяльності та мобільності діяльності (для непрофесійних діяльностей) (Куйбіда, & Шпекторенко, 2021, с. 35-41), що вказує на різні рівні сформованості управлінського потенціалу управлінців та різні рівні складності управлінської діяльності.

Ціль може виступати вищим активізатором діяльності (з кожним усвідомленим «кроком» трансформується в конкретну задачу та конкретний результат діяльності). Ціль може трансформуватися в принцип управління, і навпаки – принцип трансформується в одну з цілей діяльності, в одне з обов'язкових її завдань (задач).

Спосіб виконання дії називається управлінською операцією. Характер використовуваних операцій залежить від умов, при яких відбувається дія та усвідомленості цілей. Управлінські операції розкривають методологічну сторону виконання дій, техніку, або більш складне утворення – управлінську технологію. Прагнення удосконалити свою професійну діяльність, удосконалення дій приводять до формування по суті автоматизованих дій – навичок і звичок. Зазначений рівень сформованості управлінської компетентності вказує на сформованість у публічного службовця креативних стратегій професіоналізації, проявами якої є самоактуалізація, активна професійна позиція, професійна інтуїція, професіоналізм діяльності, професійна мобільність в межах однієї професії.

Звичка (навичка), як один із суб'єктивних проявів професійної активності розглядається як потреба і реалізована можливість в якій-небудь дії, певна визначена залежність особистості від цієї



дії. Від дії навичок особистість не залежить, навички свідомо використовуються у складі професійної компетентності. На основі системи навичок, що відносяться до одного і того ж самого виду діяльності, формуються уміння. «Вміла» дія – це завжди компетентна дія зі знанням та самоусвідомленням своєї справи. Різний ступінь сформованості системи професійних та інших знань у поєднанні з системою навичок в межах посадової компетентності створюють основу професійної та психологічної готовності та професійної придатності публічного службовця до самостійного рішення поставлених перед нею управлінських задач або проблем. Для професійних навичок і звичок як автоматизованих дій характерна певна стереотипність, алгоритм дій, операцій як компонентів структури управлінської діяльності. Уміння ж виявляється в рішенні нових задач, проблем, містить у собі момент креативності, професіоналізму (професійної мобільності), індивідуального стилю діяльності та поведінки.

Підкреслимо, що рівнем розвитку компонентів професійної компетентності (знань, умінь і навичок), визначається також професійна культура (загальна культура праці публічного службовця), професіоналізм, професійна мобільність. З цим якостями напругу пов'язана і така якість як професійна придатність (відносна та абсолютна). Але цим професіоналізм та професійна мобільність не вичерпуються. Є. Є. Вахромов зазначає: «Тому сьогодні концепція самоактуалізації – це концепція розвитку людини і суспільства, що засновується на ідеї максимально можливої опори на саморозвиток і самоорганізацію, і що передбачає максимально ефективне використання людиною всієї сукупності своїх сил, спроможностей, навичок та інших ресурсів (самості) в своїй індивідуально неповторній ситуації з метою досягнення зовнішньої та внутрішньої синергії» (Вахромов, 2017).

Для розгортання діяльності у сфері публічного управління необхідні інші складові професіоналізму та професійної придатності – компоненти активізаційної структури у складі професійної придатності персоналу (суб'єктивні чинники професійної активізації персоналу): самоідентифікація;

самоактуалізація, творчий підхід, що виявляється в практичному мисленні (Бандурка, Бочарова, & Землянская, 1998; Управление по результатам, 1993; Хьелл, & Зиглер, 1997; Шпекторенко, 2008), професійній активності, індивідуальному інноваційному стилі управління.

Варто визначити окрім загальних, комплекс спонукальних активізаторів для публічних службовців (згідно з видами публічної служби), що спонукають ставити цілі і домагатися їх досягнення.

Для визначення комплексу спонукальних активізаторів звернемося до понять «потреби» і «мотиви» (Ильин, 2000; 2002; 2011). Потреба – це внутрішній стан об'єктивної нестачі чогось в людині, залежність від конкретних умов існування.

Мотив і ціль складають «вектор діяльності», що визначає її напрямок, а також умови, що розвиваються суб'єктом діяльності при її виконанні. Але мати й розуміти мету діяльності, мати на це бажання, потяг її задовольнити, ще не означає готовність та можливість для людини діяти. Інколи людина просто не здатна чогось досягти. Наприклад, відсутність знань, умінь, компетентності, досвіду, інших можливостей у людини залишають ціль на рівні відтермінованих намірів або необґрунтованих зазіхань. Мотиви і цілі є початками активізації людини на досягнення чогось. Мотив визначається як предмет потреби, а інтерес – усвідомлена потреба. До мотиву як складного утворення відносяться: внутрішня мотивація, потреби, інтереси, цінності, ідеали, настанови, орієнтації, наміри, нахили (Осипов, 2021). Коли потреба опредмечена і сформувався мотив, змінюється тип поведінки, вона набуває спрямованості та активізується на досягнення цілі, задоволення потреби. Мотив – це те, заради чого відбувається дія. Предмет потреби (мотив як складне психічне утворення) може бути ідеальним, наприклад, невирішена професійна, управлінська задача (проблема). Той самий мотив може спонукати на різні дії, а також та сама дія може спонукатися різними мотивами. Вектор «мотив – ціль» є вищим регулятором професійної діяльності і психічних процесів, що включені до неї, визначає спрямованість сприйняття, особливостей уваги і пам'яті, способи перетворення інформації, знань у



професійному мисленні. Не менш важливим є вектор «активізатор-ціль».

Те, якою саме буде професійна діяльність, яка виходить з якого-небудь конкретного мотиву, визначається метою. Мотив відноситься до потреби, що спонукає до діяльності, ціль – до об'єкта, на який спрямована діяльність і який повинний бути в ході її виконання перетворений у результат. Мотив і ціль можуть цілком відповідати одне одному, значно розходиться і навіть суперечити один одному.

У даній статті ми вперше пропонуємо вектор «активізатор-ціль» як один з вищих регуляторів професійної діяльності публічних службовців в умовах імперативності діяльності. Ціль професійної діяльності виступає в двох аспектах: ідеальне або уявне представлення майбутнього результату і рівень вирішення задачі, проблеми (рівень досягнень), на який претендує особистість публічного службовця.

Усвідомленість процесу діяльності організує її в часі й у просторі, забезпечує зв'язок між її структурними компонентами, управлінськими операціями, процесами та внутрішньою здатністю їх здійснити. У плані дій на основі її структури відображається стратегія і тактика реалізації діяльності з урахуванням об'єктивних і суб'єктивних умов та чинників її виконання.

Для того щоб перетворити об'єкт діяльності, публічний службовець (суб'єкт діяльності) повинний усвідомлювати не тільки «перспективний образ – мету» і план дій, а ще й мати валідну інформацію та знання про поточний стан об'єкта управління. Ідеальне спеціалізоване відображення об'єкта управління, який перетворено у процесі діяльності, виступає як оперативний образ. Ухвалення рішення, включене до будь-якої діяльності, може відноситися як до всієї діяльності в цілому, так і до окремих дій або компонентів структури діяльності. Отже, необхідною умовою активізації є її усвідомленість в частині перспективного та оперативного образів у складі структури управлінської діяльності.

Закладка основних блоків діяльності відбувається одночасно, а основними принципами формування цієї системи є стадіальність, гетерохронність (нерівномірність, хвильовий характер

розвитку окремих процесів діяльності), нерівномірність та достатність їх розвитку (Шадриков, 1979; 1980; 1981, с. 43-58; 1982; 1986, с. 5-9; 2007). Зробимо висновок, що професійна активізація, як окремий блок (компонент) у структурі діяльності, тісно пов'язана з усіма іншими, складаючи певну систему. Тому основними принципами формування цієї системи у публічних службовців виступають, з нашої позиції: детермінізм, гетерохронність, єдність свідомості та діяльності, стадіальність, динамічність.

Загальна побудова діяльності, наведена та проаналізована нами вище, конкретизується у вигляді структури діяльності. З огляду на тему дослідження це є структура управлінської професійної діяльності публічних службовців.

Управлінська діяльність – сукупність усвідомлених, скоординованих дій та заходів, спрямованих на досягнення певної мети в межах органу влади або організації (Шпекторенко, & Бородін, 2018, с. 48). Проблемі структури діяльності, професійної діяльності та управлінської професійної діяльності присвячено наукові роботи Є. І. Бородіна, М. Вересова, Л. А. Мацко, М. Д. Прищак, Т. В. Сидорчук, В. Д. Шадрикова, І. В. Шпекторенка, Е. Г. Юдіна.

У структурі діяльності вчені виділяють: мотиви, цілі, дії, засоби діяльності: вміння, навички (Мацко, & Прищак, 2009, с. 80-81); мету, мотив, спосіб, результат (Сидорчук, 2013); мотив, ціль, задачу, дії, контроль, результат, рефлексію (Вересов, 2001, с. 52); мету, засіб (засоби), процес і результат діяльності (Юдин, 1997, с. 247); мотивів діяльності, цілей діяльності, програми діяльності, інформаційної основи діяльності, прийняття рішень, підсистеми діяльності важливих якостей (Шадриков, 1996, с. 12); мотив, прийняття рішень, визначення проблеми, постановка мети діяльності, процес діяльності, засіб (засоби) діяльності, контроль, результат, рефлексію (Шпекторенко, & Бородін, с. 51).

Принципово важливим з позиції розуміння того, як структура діяльності діє на практиці, є думка В. Д. Шадрикова про те, це не просто її етапи або фази, а процесно та функціонально перманентно поєднані між собою елементи (блоки) (Шадриков, 1996, с. 13).

Отже, структура управлінської діяльності, з нашої позиції, включатиме: мотив, визначення проблеми, мету (ціль, перспективний та оперативний образ), активізацію, процес діяльності, засіб

(процедури, інструменти управління тощо) діяльності, контроль, результат, рефлексію. У цій системі активізація стосується всіх компонентів структури управлінської діяльності.

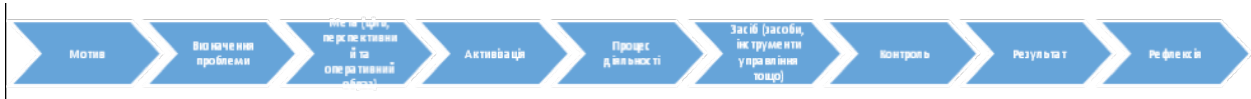


Рис. 1. Структура управлінської діяльності з компонентом «активізація»

Здійснення управлінської діяльності на професійному рівні можливе за умови сформованого вміння ідентифікувати, продуктивно засвоювати широке коло поточної інформації та нових знань (професійна научуваність) у контексті сформованості професійної придатності. Наприклад, суб'єктивно управлінська задача, що визначає вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою зміни його стану, виступає як свого роду «неузгодженість» між оперативним образом і «перспективним образом-метою». Це визначає напрямок актуалізації пошуку рішення, у процесі якого відбувається формування бачень, їхня перевірка й оцінка за допомогою емпіричних та інтуїтивних методів як передумов ухвалення рішення.

Важливою рисою системогенетичного підходу до діяльності є те, що він спирається на принцип детермінізму, сформульований С. Л. Рубінштейном. Цей принцип вказує на те, що згідно з ним усякий зовнішній вплив опосередковується сукупністю внутрішніх умов. У спільній професійній діяльності загальна ціль управління є чинником, що поєднує активність людей. Ціль професійної діяльності зв'язана з інтересами як усвідомленими потребами, цінностями, принципами, посадовими компетенціями груп як цілісного утворення. Мотиви індивідів переплітаються і можуть у спільній діяльності інтегруватися, а між ними виникати мотиваційно-цільовий резонанс. Таким же чином інтегруються активізатори діяльності як частина згаданої сукупності внутрішніх умов. Загальний план роботи колективу (як результат здійснення керівниками функції планування) виконує не тільки координуючу (як традиційно розуміється), а й структуруючу, інформаційно-

психологічну (ціннісну), спрямовуюче-мотивуючу роль, інтегруючи функціональні взаємозв'язки та посадову компетенцію учасників процесу управління. Існує загальний «фонд інформації» у вигляді інституційної пам'яті органу публічного управління, яким повинен мати можливість користуватися кожний службовець. У складі цього «фонду» виступає колективний професійний досвід, як важливий ресурс та умова діяльності. У спільній професійній діяльності спостерігаються феномени наслідування (передача компетентності та досвіду), навчання, емоційного та енергетичного взаємозарядження і т. д.

Висновки.

У статті уточнено поняття мети діяльності, коли її ціль визначено як образ бажаного результату, що визначає усвідомленість, характер, спрямованість, засоби і способи дій людини як сукупності внутрішніх умов для зовнішнього активізаційного впливу. Усвідомленість є обов'язковою умовою професійної активізації персоналу. До компонента «ціль діяльності» додано «перспективний та оперативний образ» як важливу умову усвідомленості професійної за змістом діяльності.

Дія вперше визначена автором статті через діяльнісний прояв професійної активізації. Пропонується вектор «активізатор-ціль» в якості одного з вищих регуляторів професійної діяльності публічних службовців в умовах імперативності діяльності.

Основними принципами формування системи діяльності публічного службовця виступає, з нашої позиції: детермінізм, гетерохронність, єдність свідомості та діяльності, стадіальність, динамічність.

З огляду на нові підходи у розумінні



поняття «професійна активізація», структура управлінської діяльності, з нашої позиції, включає в себе: мотив, визначення проблеми, мету (ціль, перспективний та оперативний образ), активізацію, процес діяльності, засіб (процедури, інструменти управління тощо) діяльності, контроль, результат, рефлексію.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Бандурка А. М., Бочарова С. П., Землянская Е. В. (1998). Психология управления. Харьков: Фортуна-пресс. 464 с.
- Вахромов Е. Е. (2017). Самоактуализация специалиста, менеджера в профессиональной деятельности: проблемы и возможности. URL: <http://hpsy.ru/public/x1509.htm>.
- Вересов Н. Н. (2001). Психология управления: учебн. пособ.; Рос. акад. образования, Моск. психолого-социальный ин-т. Москва-Воронеж: б/и. 174 с.
- Емельянов А. Л. Типология уровней профессионализма государственных служащих. URL: <http://mmpk1.narod.ru/tugs.htm>.
- Ильин Е. П. (2000). Мотивация и мотивы. СПб.: Питер. 512 с.
- Ильин Е. П. (2002). Мотивация и мотивы. СПб.: Питер. 512 с: ил. (Серия «Мастера психологии»).
- Ильин Е. П. (2011). Мотивация и мотивы. СПб.: Питер. 512 с.
- Квітка С. Інноваційні механізми в публічному управлінні: форсайт. Аспекти публічного управління. 2019. № 7(4). С. 5-16.
- Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. (2021). Мобільність діяльності у позапрофесійній праці (на прикладі діяльності депутатів місцевих рад України): теоретичні основи та функціональна структура. Теоретичні та практичні аспекти формування компетентності депутатів місцевих рад України: монографія; за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро: ГРАНІ. С. 35-41.
- Мацко Л. А., Пришак М. Д. (2009). Основи психології та педагогіки: навч. посіб. Вінниця: ВНТУ. 158 с.
- Осипов Д. М. (2021). Акмеологічні основи формування та оцінювання професійних інтересів публічних службовців в Україні. Дис. ... докт. філос. : спец-сть 281 «Публічне управління та адміністрування»; ДРІДУ НАДУ. Дніпро. 266 с.
- Пивнев Е. С. (2005). Теория управления: учебное пособие. Томск: Томский межвузовский центр дистанционного образования. 246 с.
- Серьогін С. М., Шпекторенко І. В. Структура інтегральної компетентності депутатів місцевих рад України. Публічне адміністрування: теорія та практика: ел. зб. наук. пр. ДРІДУ. Вип. 1 (21). 2019. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2019_1_18; [http://192.168.11.2/zbirnik/2019-01\(21\)/18.pdf](http://192.168.11.2/zbirnik/2019-01(21)/18.pdf).
- Сидорчук Т. В. (2013). Теоретичні питання методології державного управління в Україні: дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ. 181 с.
- Управление по результатам (1993): Пер. с фин. / Общ. ред. и предисл. Я. А. Лейманна. Москва: Прогресс. 320 с.
- Хьелл Л., Зиглер Д. (1997). Теории личности (Основные положения, исследования и применение). СПб: Питер пресс. 608 с.
- Шадриков В. Д. (1979). Психологический анализ деятельности. Системогенетический подход. Ярославль. ЯГПИ. 91 с.
- Шадриков В. Д. (1980). Психологический анализ деятельности как системы. Психологический журнал. Т. 1. № 3. С. 33-46.
- Шадриков В. Д. (1981). Методологические проблемы психологии профессионального обучения. Методология инженерной психологии, психологии труда и управления. Москва: Наука. С. 43-58.
- Шадриков В. Д. (1982). Проблемы системогенеза профессиональной деятельности. [Отв. ред. К. А. Абульханова-Славская]. Москва: Наука. 185 с.
- Шадриков В. Д. (1986). О соотношении теоретических и прикладных исследований в психологии. Проблемы психологического анализа трудовой деятельности: сб. науч. трудов. Ярославль: ЯГУ. С. 5-9.
- Шадриков В. Д. (1996). Психология деятельности и способности человека: учебн. пособ. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Логос. 320 с.: ил.
- Шадриков В. Д. (2007). Проблемы системогенеза профессиональной деятельности. 2-е изд. [Отв. ред. К. А. Абульханова-Славская]. Москва: Логос. 192 с.
- Шпекторенко І. В. (2008). Професійна компетентність у структурі професійної мобільності державного службовця. Зб. наук. пр. НАДУ. Вип. 2. С. 40-49.
- Шпекторенко І. В. (2013). Особливості використання класифікації потреб Д. Мак-Клелланда в роботі з кадрами публічної служби. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІДУ. Вип. 1 (16). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 160-169.
- Шпекторенко І. В. (2013). Теорія мотивації Ф. Герцберга у контексті структури професійної мобільності персоналу. Аспекти публічного управління. 2013. № 1 (1). Вересень. С. 79-83.
- Шпекторенко І. В., Бородин Є. І. (2018). Структура та методологія управлінської діяльності. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Вип. 3 (38). С. 46-52.
- Юдин Э. Г. (1997). Методология науки. Системность. Деятельность. Москва: Эдиториал УРСС. 444 с.



REFERENCES

- Bandurka A. M., Bocharova S. P., Zemlyanskaya E. V. (1998). *Psihologiya upravleniya* [Psychology of management]. Harkov: Fortuna-press. 464 s.
- Emelyanov, A. L. *Tipologiya urovney professionalizma gosudarstvennykh sluzhaschih* [Typology of levels of professionalism of civil servants]. Retrieved from <http://mmpk1.narod.ru/tugs.htm>.
- Hell L., & Zigler D. (1997). *Teorii lichnosti (Osnovnyie polozheniya, issledovaniya i primenenie)* [Personality Theories (Basics, Research and Applications)]. SPb: Piter press.
- Ilin, E. P. (2000). *Motivatsiya i motivyi* [Motivation and motives]. SPb.: Piter.
- Ilin, E. P. (2002). *Motivatsiya i motivyi* [Motivation and motives]. SPb.: Piter. il. (Seriya «Mastera psihologii»).
- Ilin, E. P. (2011). *Motivatsiya i motivyi* [Motivation and motives]. SPb.: Piter.
- Kujbida, V. S., & Shpektorenko, I. V. (2021). *Mobiljnistj dijajnosti u pozaprofesijnij praci (na prykladi dijajnosti deputativ miscevykh rad Ukrainy): teoretychni osnovy ta funkcionalna struktura* [Mobility of activity in non-professional work (on the example of the activity of deputies of local councils of Ukraine): theoretical foundations and functional structure]. *Teoretychni ta praktychni aspekty formuvannja kompetentnosti deputativ miscevykh rad Ukrainy: monohrafija; za nauk. red. I. V. Shpektorenka*. Dnipro: GRANI. P. 35-41.
- Kvitka, S. (2019). *Innovatsiini mekhanizmy v publicnomu upravlinni: foresait* [Innovative mechanisms in public administration: foresight]. *Public administration aspects*, 2019, 7(4), 5-16.
- Macko L. A., & Pryshhak M. D. (2009). *Osnovy psikhologhiji ta pedagoghiky* [Fundamentals of psychology and pedagogy]: navch. posib. Vinnycja: VNTU. 158 s.
- Osyrov, D. M. (2021). *Akmeologhichni osnovy formuvannja ta ocinjuvannja profesijnjkh interesiv publichnykh sluzhbovciv v Ukraini* [Acmeological bases of formation and assessment of professional interests of public servants in Ukraine]. *Dys. ... dokt. filos. : spec-stj 281 «Publichne upravlinnja ta administruvannja»*; DRIDU NADU. Dnipro.
- Pivnev, E. S. (2005). *Teoriya upravleniya* [Control theory]: uchebnoe posobie. Tomsk: Tomskiy mezhvuzovskiy tsentr distantsionnogo obrazovaniya.
- Serjoghin, S. M., & Shpektorenko I. V. *Struktura integralnoj kompetentnosti deputativ miscevykh rad Ukrainy* [Structure of integral competence of deputies of local councils of Ukraine]. *Publichne administruvannja: teoriya ta praktyka*: el. zb. nauk. pr. DRIDU. 1(21). 2019. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2019_1_18.
- Shadrikov, V. D. (1979). *Psihologicheskij analiz deyatelnosti. Sistemogeneticheskij podhod* [Psychological analysis of activity. System Genetic Approach]. Yaroslavl. YaGPI.
- Shadrikov, V. D. (1980). *Psihologicheskij analiz deyatelnosti kak sistemy* [Psychological analysis of activity as a system]. *Psihologicheskij zhurnal*. 1(3), 33-46.
- Shadrikov, V. D. (1981). *Metodologicheskie problemy psihologii professionalnogo obucheniya* [Methodological problems of the psychology of vocational training]. *Metodologiya inzhenernoj psihologii, psihologii truda i upravleniya*. Moskva: Nauka. P. 43-58.
- Shadrikov, V. D. (1982). *Problemy sistemogeneza professionalnoj deyatelnosti* [Problems of system genesis of professional activity]. [Ed. K. A. Abulhanova-Slavskaya]. Moskva: Nauka.
- Shadrikov, V. D. (1986). *O sootnoshenii teoreticheskikh i prikladnykh issledovaniy v psihologii* [On the relationship between theoretical and applied research in psychology]. *Problemy psihologicheskogo analiza trudovoy deyatelnosti: sb. nauch. trudov*. Yaroslavl: YaGU. P. 5-9.
- Shadrikov, V. D. (1996). *Psihologiya deyatelnosti i sposobnosti cheloveka* [Psychology of activity and human abilities]: uchebn. posob. 2-e izd., pererab. i dop. Moskva: Logos.
- Shadrikov, V. D. (2007). *Problemy sistemogeneza professionalnoj deyatelnosti* [Problems of system genesis of professional activity]. 2-e izd. [Otv. red. K. A. Abulhanova-Slavskaya]. Moskva: Logos.
- Shpektorenko I. V., & Borodin Je. I. (2018). *Struktura ta metodologhija upravljinsjkoji dijajnosti* [Structure and methodology of management]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*: zb. nauk. pr. 3 (38), 46-52.
- Shpektorenko, I. V. (2008). *Profesijna kompetentnistj u strukturi profesijnjoi mobiljnosti derzhavnogho sluzhbovcja* [Professional competence in the structure of professional mobility of a civil servant]. *Zb. nauk. pr. NADU. Vyp. 2*. P. 40-49.
- Shpektorenko, I. V. (2013). *Osoblyvosti vykorystannja klasyfikaciji potreb D. Mak-Klellanda v roboti z kadramy publichnoji sluzhby* [Features of the use of the classification of the needs of D. McClelland in working with public service personnel]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*: zb. nauk. pr. DRIDU. 1 (16). Dnipropetrovsjk: DRIDU NADU, 2013. P. 160-169.
- Shpektorenko, I. V. (2013). *Teoriya motyvaciji F. Ghercbergha u konteksti struktury profesijnjoi mobiljnosti personalu* [F. Herzberg's theory of motivation in the context of the structure of professional mobility of staff]. *Public administration aspects*, 1 (1), 79-83.
- Sydorchuk, T. V. (2013). *Teoretychni pytannja metodologhiji derzhavnogho upravlinnja v Ukraini* [Theoretical issues of public administration methodology in Ukraine]: dys. ... kand.. derzh. upr.: 25.00.01 – teoriya ta istorija derzh. upr.; In-t zakonodavstva Verkhovnoji Rady Ukrainy. Kyiv.
- Upravlenie po rezultatam* [Results management] (1993): Per. s fin. / Obsch. red. i predisl. Ya. A. Leymanna. Moskva: Progress.



- Vahromov E. E. (2017). Samoaktualizatsiya spetsialista, menedzhera v professionalnoy deyatel'nosti: problemy i vozmozhnosti [Self-actualization of a specialist, manager in professional activity: problems and opportunities]. Retrieved from <http://hpsy.ru/public/x1509.htm>.
- Veresov N. N. (2001). Psihologiya upravleniya [Psychology of management]: uchebn. posob.; Ros. akad. obrazovaniya, Mosk. psihologo-sotsialnyiy in-t. Moskva-Voronezh: b/i.
- Yudin, E. G. (1997). Metodologiya nauki. Sistemnost. Deyatel'nost [Methodology of science. Consistency. Activity]. Moskva: Editorial URSS.

Lysenko Elena

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0000-0002-1563-7878>, lysenko.el.al@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 07.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021



Eugene Gaidanka

Uzhhorod National University (Uzhhorod, Ukraine)

An Up-To-Date View of the Place of Public Organizations in Public Administration Relations.

Review of the book by Tokar Marian Yuriyovych "Public organizations of Ukraine in the system of development of public-administrative relations"

Євгеній Гайданка

Ужгородський національний університет (Ужгород, Україна)

Актуальний погляд на місце громадських організацій в публічно-управлінських відносинах.

Рецензія на книгу Токаря Маріана Юрійовича «Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин»¹

В умовах сучасного державотворення демократичний розвиток України вказує на природну необхідність якнайширшої публічної участі громадян у важливих суспільно-політичних процесах. Одним із дієвих видів реалізації колективного публічного інтересу виступає громадська (неурядова) організація, що є своєрідним інструментальним феноменом публічної взаємодії в сучасній системі розвитку публічно-управлінських відносин. Завдяки цьому поступово Україна вбудовує в конструкт взаємодії держави й суспільства характер інноваційних публічно-управлінських відносин, кінцевою метою чого є формування стабільної та публічної системи соціально справедливої, правової держави і громадянського суспільства. У цьому контексті особливе місце відводиться саме громадянській ініціативі. А вираження такої колективної ініціативи цілком закономірно може взяти на себе громадська організація, якій під силу виконувати роль інтегруючого посередника у суспільно-політичних процесах та публічно-управлінських відносинах в Україні.

Саме кризь явище «публічної політики» як системи інноваційних заходів реалізації інтересів держави і суспільства Маріаном Токарем детально досліджуються проблеми особливостей суб'єктності громадських

організацій у публічно-управлінських відносинах, функціонального визначення суспільно-корисної громадської організації як соціального сервіс-провайдера, сутнісного розуміння й пошуку шляхів оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій. Привабливою є думка автора щодо необхідності застосування публічно-управлінських інновацій у процесі життєдіяльності громадських організацій та використання механізму інституційного ребрендингу громадських організацій у сучасних умовах децентралізації (с. 287–293).

У рецензованій книжці автор аналізує теоретико-методологічні принципи державної політики, що спрямована на сприяння розвитку системи громадських організацій в Україні саме з огляду на публічні взаємини влади і громадянського суспільства. Відтак, головна увага в монографії зосереджена на дослідженні громадської організації як суб'єкта публічно-управлінських відносин та механізмах взаємодії з публічною владою (с. 158–178). Робиться також акцент на управлінських інноваціях, що пропонуються до впровадження в публічній співпраці держави й громадських організацій (с. 284–335).

Монографія має логічну структуру, яка ґрунтується на завданнях поставлених автором дослідження для розв'язання проблем сучасного розвитку

¹ Токар М.Ю. Громадські організації України в системі розвитку публічно-управлінських відносин: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2020. 412 с.



громадянського суспільства та його ролі в загальнонаціональному контексті. На основі аналізу активності громадських організацій та їхнього суспільно-корисного потенціалу дослідник обґрунтовує життєздатність об'єднань громадян в організації життєдіяльності громади. На думку автора, громадські організації можуть стати для держави важливою допоміжною інституцією, що спрямована на реалізацію публічного інтересу громадян в наданні їм соціальних та інших послуг, а також сформує «цілком новий тип мислення сучасного громадянина» (с. 200). З огляду на це, значимість монографії має незаперечну актуальність.

Очевидною новизною авторських поглядів є аналіз стану й перспектив публічної взаємодії громадських організацій з державною владою, а також поглиблене обґрунтування основних теоретико-методологічних засад даної науково-практичної проблеми й розробки цільових практичних рекомендацій щодо публічної політики сприяння розвитку системи громадських організацій в Україні (с. 355–358).

Звісно, українська практика активної участі громадських організацій в публічному управлінні є поки фрагментарною та тільки напрацьовує свої алгоритми, але водночас – є і певний досвід (с. 120–137). І автор справедливо наголошує на певній історичній традиції взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями, щоправда радянський період історичного розвитку нашої країни знищив напрацювання вказаного напрямку. Саме тому розгляд проблематики діяльності громадських

організацій крізь призму системи координат «держава – суспільство» є актуальним та таким, що може привнести до науки та практики публічного управління пропозиції нових підходів до взаємодії цих суб'єктів.

Монографічна робота виконана на хорошому науковому теоретико-методологічному рівні і є наслідком прискіпливого вивчення проблеми оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні, яку автор розвиває цілком обґрунтовано. У роботі також описано ключові кроки авторської діджитал-стратегії та рольову диспозицію публічних сторін («акторів») (с. 330–335). Змальована діджитал-взаємодія учасників сучасного ринку публічних послуг є свого роду «синергетичною формулою публічної взаємодії» суб'єктів, оскільки вкотре доводить природну перевагу співпраці інституцій держави й громадянського суспільства в контексті вдосконалення системи публічно-управлінських відносин.

Таким чином, у своїй науковій монографії Маріан Токар доводить, що державна політика повинна орієнтуватися на підтримку всіх доступних суспільних ресурсів, серед яких поряд із інформаційно-технологічними є й людські, інтелектуальні. Це означає, що громадська організація, яка може акумулювати значний потенціал соціально відповідального суспільства для синергетичного ефекту взаємодії з публічною владою, спроможна стати важливою сполучною ланкою держави і громадянського суспільства й ефективно наповнити зміст державотворчих публічно-управлінських відносин.

Yevheniy Haydanka

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0001-8112-2090>, haydankayew@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 11.10.2021

Схвалено до друку / Accepted: 29.10.2021

Аспекти Публічного Управління

Підписано до друку 01.11.2021 р.
Формат 60x84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Time New Roman.
Друк цифровий. Ум. друк 15,88. Наклад 100 пр. Зам. № 24-1/21

Видавництво «ГРАНІ»
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя 20-б/32
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК № 2131 від 23.02.2005
www.grani-print.dp.ua granidp@gmail.com